# GACETA
## del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 13**
**TOMO I**

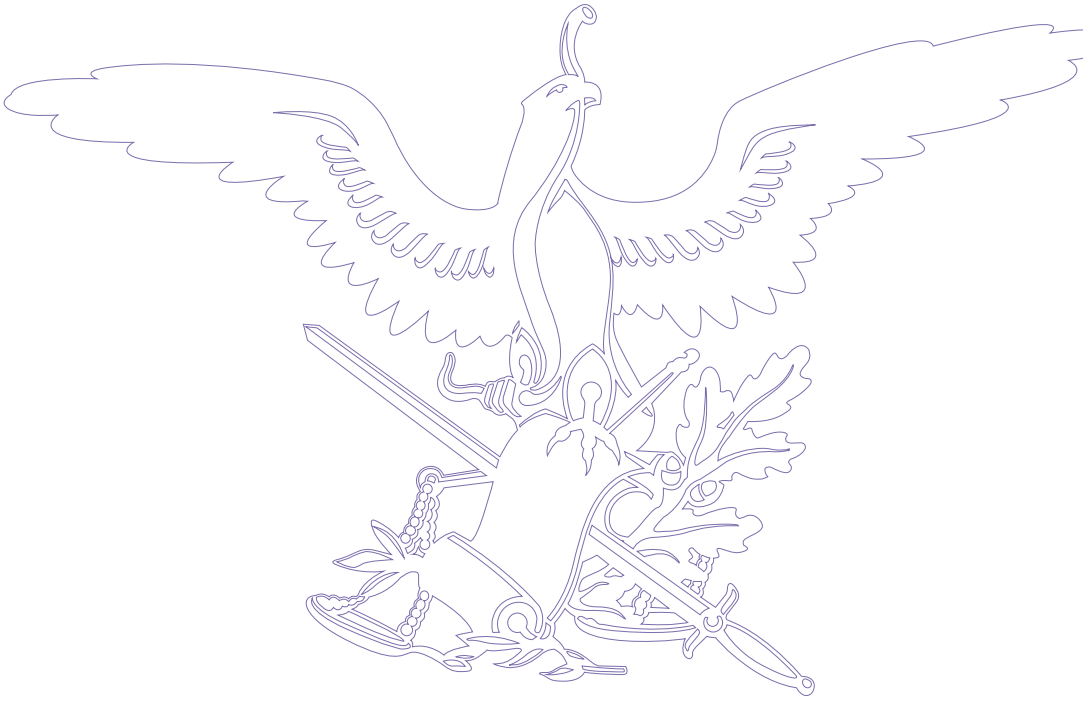
Mayo de 2022

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 13**
**TOMO I**

Mayo 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 ..... XV
Advertencia ..... XIX
Épocas ..... XXIX

Consejo de la Judicatura Federal
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo IV) ..... XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Circuito (Tomo IV) ..... XXXVII

**PRIMERA PARTE**
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**
Jurisprudencia

**Subsección 2**
Por contradicción de tesis ..... 5

**Subsección 4**
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..... 153

**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 ..... 2271

**SEGUNDA PARTE**
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**
Jurisprudencia

**Subsección 1**
Por precedentes ..... 2351

**Subsección 2**
Por contradicción de tesis ..... 3185

**Sección Segunda**
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1**
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias ..... 3495

**Subsección 2**
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad ..... 3523

**TERCERA PARTE**
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**
Jurisprudencia

**Subsección 1**
Por precedentes ..... 3569

**Subsección 2**
Por contradicción de tesis ..... 3641

**Sección Segunda**
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 2**
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad ..... 3673

**CUARTA PARTE**
Plenos de Circuito

**Sección Primera**
Jurisprudencia

**Subsección 2**
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 3703

**Sección Segunda**
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 4171

**QUINTA PARTE**
Tribunales Colegiados de Circuito

**Sección Primera**
Jurisprudencia

**Subsección 1**
Por reiteración..... 4205

**Sección Segunda**
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 4477

**SEXTA PARTE**
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

**Sección Primera**
Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Subsección 3**
Ministro Presidente ..... 4825

**Sección Segunda**
Consejo de la Judicatura Federal ..... 4897

**NOVENA PARTE**
Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas ..... 4945

Índice de Sentencias ..... 4987

Índice de Votos ..... 5005

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales ..... 5173

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..... 5263

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal ..... 5265

Índice en Materia Constitucional ..... 5267

Índice en Materia Penal ..... 5279

Índice en Materia Administrativa ..... 5287

Índice en Materia Civil ..... 5295

Índice en Materia Laboral ..... 5307

Índice en Materia Común ..... 5315

Índice de Jurisprudencia por Precedentes ..... 5333

Índice de Jurisprudencia por Contradicción ..... 5339

Tabla General Temática de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas ..... 5349

Índice de Ordenamientos ..... 5391

# 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 interrumpan 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. | Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias. | 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.<br><br>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.<br><br>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.<br><br>La mención de que pertenece a la Undécima Época. | Pleno:<br><br>**P./J. 1/2022 (11a.)**<br><br>Primera Sala:<br><br>**1a./J. 1/2022 (11a.)**<br><br>Segunda Sala:<br><br>**2a./J. 1/2022 (11a.)** |
| **TESIS AISLADAS** | La letra de la instancia.<br><br>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.<br><br>El año de aprobación.<br><br>La mención de que pertenece a la Undécima Época. | Pleno:<br><br>**P. I/2022 (11a.)**<br><br>Primera Sala:<br><br>**1a. I/2022 (11a.)**<br><br>Segunda Sala:<br><br>**2a. I/2022 (11a.)** |

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

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

* 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 Decimoprimera 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 *Semanario,* 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 *Semanario*. |

## SEGUNDO PERIODO
### (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

| | |
|---|---|
| **QUINTA ÉPOCA** | 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.<br><br>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. |
| **SEXTA ÉPOCA** | 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.<br><br>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. |
| **SÉPTIMA ÉPOCA** | 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.<br><br>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. |
| **OCTAVA ÉPOCA** | 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. |

| | |
|---|---|
| | 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 *Gacetas* 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. |
| **NOVENA ÉPOCA** | Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* 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.<br><br>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 *Semanario Judicial de la Federación* y de la *Gaceta*. |
| **DÉCIMA ÉPOCA** | La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el *Diario Oficial de la Federación*, 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 *Semanario Judicial de la Federación*, 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.<br><br>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.<br><br>En esta Época, el *Semanario* 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. |

| | |
|---|---|
| **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

**CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)].**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 351/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la contradicción de tesis número 351/2014; para lo cual deben tomarse en consideración los siguientes:

## I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito presentado el catorce de octubre de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, **********, por conducto de su autorizado, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el citado Tribunal Colegiado, el Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.[1]

2. El quince de octubre de dos mil catorce, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito tuvo por denunciada la posible contradicción de tesis y ordenó remitir los escritos correspondientes, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[2] lo que se realizó mediante oficio número 5152/2014, de la misma fecha.[3]

## II. TRÁMITE

3. El veintisiete de octubre de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la **contradicción de tesis número 351/2014;** que se solicitara a los presidentes de los Tribunales Colegiados contendientes, la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de las respectivas ejecutorias de los asuntos de su índice, en las que sustentaron los criterios en contradicción, así como su envío a la cuenta de correo electrónico correspondiente; además, que informaran si los mencionados criterios

[1] Cuaderno de la contradicción de tesis 351/2014, páginas 3 a 23.
[2] Ibídem, fojas 24 y 25.
[3] Ibídem, foja 2.

se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados. Por otra parte, se ordenó el turno del asunto a la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, para la elaboración del proyecto de resolución. Finalmente, se ordenó hacer del conocimiento de dicha admisión a los Plenos en Materia Administrativa del Primer y Tercer Circuitos, en Materia Civil del Primer Circuito, así como a los del Cuarto, Décimo Cuarto y Décimo Séptimo Circuitos.[4]

4. Una vez que los Tribunales Colegiados contendientes dieron cumplimiento a lo solicitado, por acuerdo de siete de mayo de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por desahogado el requerimiento formulado a dichos órganos jurisdiccionales y por integrado el expediente en que se actúa; asimismo, ordenó enviar los autos a la Ministra designada para la elaboración del proyecto respectivo.[5]

5. **Returno.** En auto de cuatro de enero de dos mil dieciséis el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, fracción II, párrafo primero, primera parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 95 y 96 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, returnar este asunto a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.[6]

## III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

6. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, dado que los criterios denunciados como supuestamente divergentes provienen de Tribunales Colegiados de diferente circuito y diversa especialización, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal;[7] 226, fracción II, de la Ley de Amparo;[8] y 10,

[4] Ibídem, fojas 28 a 32.
[5] Ibídem, fojas 1874 y 1875.
[6] Ibídem, foja 1904.
[7] En su redacción vigente en el momento de su presentación, que es la que se aplica en esta sentencia.
[8] Se aplica en esta sentencia la ley vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, en términos del artículo quinto transitorio del decreto respectivo:

fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9] así como el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

7. **Legitimación.** 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, la denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, en virtud de que fue formulada por el autorizado de la recurrente en uno de los asuntos que motivó la presente contradicción de tesis.

8. En efecto, el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo aplicable dispone que podrán denunciar la contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de diferente circuito, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados 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. En este caso, la denuncia de contradicción la formuló **********, quien se ostentó como autorizado, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo aplicable, de **********, quien fue quejosa y recurrente en el recurso de revisión 31/2014, en el que se sostuvo uno de los criterios contendientes (ibídem, foja 3). En las constancias de la presente contradicción, se advierte que tanto en el acuerdo de quince de octubre de dos mil catorce, como en el oficio 5152/2014, remitidos por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el órgano jurisdiccional señaló que el denunciante es autorizado de la recurrente (ibídem, fojas 2, 24 y 25). En ese sentido, en proveído de veintisiete de octubre de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal tuvo a ********** como autorizado de **********, recurrente en el amparo en revisión 31/2014, por tanto,

"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."

[9] Se aplica en esta sentencia la ley orgánica que fue abrogada por el décimo segundo artículo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, pero es aplicable en términos del artículo quinto transitorio:

"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.

"…

"Décimo segundo. Se abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995."

se considera parte legitimada para formular la denuncia (ibídem, fojas 28 a 32). Así, queda demostrado que el denunciante es autorizado de la recurrente en el recurso de revisión referido y, por ende, está legitimado en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo. Al respecto se invoca la jurisprudencia 2a./J. 152/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, con número de registro digital: 168488, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA.". Por tanto, el Tribunal Pleno estima que formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

## IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

9. De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver en sesión de treinta de abril de dos mil nueve la contradicción de tesis 36/2007-PL, no es necesario satisfacer los requisitos establecidos en la diversa jurisprudencia número P./J. 26/2001,[10] pues dicho precedente se interrumpió con motivo de lo resuelto por el Pleno en la indicada sesión.

10. Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos 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 Colegiados.

11. Por ello, ahora debe tomarse en consideración que la divergencia de criterio existe cuando los tribunales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

12. Así, para comprobar la existencia de contradicción de tesis es indispensable determinar si existe necesidad de unificación; es decir, una posible

[10] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, con número de registro digital: 190000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

discrepancia en un punto jurídico. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en la interpretación adoptada por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

13. **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 fuese.

14. **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;

15. **c)** 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.

16. Las anteriores consideraciones se fundamentan en lo establecido en la jurisprudencia P./J. 72/2010,[11] que está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

17. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de este Tribunal Pleno, los tribunales contendientes, 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

[11] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, 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."

se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

18. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2014.**

19. Las **características del asunto** son las siguientes:

20. El dos de abril de dos mil trece **********, por su propio derecho, promovió juicio de amparo, señalando como responsables, entre otras autoridades, al Magistrado de la Tercera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua y a la Juez Segundo de Primera Instancia de lo Civil del Distrito Judicial Hidalgo de esa entidad federativa, reclamando la resolución de cinco de septiembre de dos mil doce, dictada en el toca 324/2012, por la que se confirmó la sentencia de diez de mayo del mismo año, emitida en el juicio ordinario civil 540/2010, en la cual se ordenó poner en posesión material de la parte actora el inmueble respecto del cual la quejosa alegó ostentar derechos como poseedora y copropietaria. Por razón de turno conoció del asunto el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, quien el veintiocho de febrero de dos mil catorce, dentro del juicio de amparo 409/2013, resolvió sobreseer en el mismo.

21. En contra de la referida resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, y dentro del toca 31/2014, en sesión de diecinueve de junio de dos mil catorce, confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de amparo de origen.

22. Cabe destacar, en lo que interesa que, de acuerdo con lo analizado por el Tribunal Colegiado, la recurrente expuso en sus agravios, en esencia lo siguiente:

23. Que fue incorrecto el señalamiento del Juez en cuanto a que la quejosa no tiene la calidad de tercero extraño al juicio natural, ya que el artículo 2617 del Código Civil del Estado de Chihuahua, de aplicación supletoria a la sociedad conyugal, establece que, cuando en las sociedades haya varios socios administradores, los terceros podrán emplazar a cualquiera de ellos para exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales, dado lo cual, la parte actora en el juicio ordinario civil, tuvo la opción de elegir a cualquiera de los administradores para

exigirle el cumplimiento de las obligaciones sociales y, de esa forma, al haber llamado a uno de los cónyuges, la restante administradora ya había sido oída y vencida en juicio; sin embargo, el Juez *a quo* aplicó incorrectamente el citado numeral, pues señaló que el mismo era supletorio a las disposiciones relativas a la sociedad conyugal, pero sólo realizó una interpretación sistemática.

24. Expuso que fue incorrecta la aplicación del artículo 2617 del Código Civil del Estado de Chihuahua vigente, es decir con la reforma publicada el treinta de abril de dos mil tres, en el Periódico Oficial del Estado, debido a que los contratos deben regirse por la ley vigente en el momento de su celebración, por lo que la sentencia transgredió el principio de irretroactividad de las leyes en materia contractual.

25. Y adujo que el artículo 2617 del Código Civil del Estado de Chihuahua es inconstitucional, pues deja sin derecho de audiencia a uno de los administradores (uno de los cónyuges); ya que no requiere el emplazamiento de todos los administradores, para que puedan ser oídos y vencidos en juicio, dejando en estado de indefensión al resto de los integrantes de la sociedad conyugal. También, permite que un tercero acreedor, cambie la naturaleza del contrato de sociedad conyugal, sin que se le permita a uno de los que la conforman ser llamado, oído y vencido mediante juicio, lo que es contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; por lo que **el Juez de Distrito debió realizar un control de constitucionalidad *ex officio* e inaplicar el artículo 2617 del referido código sustantivo.**

26. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al problema de constitucionalidad, lo que a continuación se inserta:

"Ahora bien, deviene **infundado** el agravio reseñado en el punto **3,** en el que en resumen manifestó que, dado que el artículo 2617 del Código Civil del Estado de Chihuahua, era inconstitucional, el Juez de Distrito recurrido debió realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

"…

"En consecuencia, los tribunales del Poder Judicial de la Federación, dentro de su ámbito competencial (amparo indirecto, amparo directo o recursos dentro del

juicio de amparo), tienen la obligación de realizar ese control (convencionalidad), esto es, llevar a cabo un examen de compatibilidad de las normas nacionales secundarias, con el contenido de la Constitución, así como de los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Empero, si en la especie, la recurrente señala que el Juez de Distrito recurrido debió realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio*, dado que el artículo 2617 del Código Civil del Estado de Chihuahua, es contrario al derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos tratados internacionales en los que México es Parte, es indudable que en tal situación merece una especial consideración.

"En efecto, tal como quedó establecido en párrafos superiores, **es obligación de los Jueces de Distrito, al resolver los amparos indirectos de su competencia, llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.**

"**Sin embargo, dicho control debe ser realizado en el ámbito de su competencia, es decir, al aplicar los preceptos normativos inherentes al procedimiento de amparo (Ley de Amparo), pues es respecto de ellos que el Juez de Distrito tiene la obligación de garantizar que los mismos no sean contrarios a las disposiciones constitucionales, ni a los tratados internacionales que en materia de derechos humanos haya reconocido el Estado Mexicano.**

"Ello, pues dentro del trámite del amparo indirecto, el Juez de Distrito, realiza un control concentrado de la constitucionalidad de los actos que ante él se reclaman, por lo que **el ejercicio del control difuso, se insiste, debe realizarse únicamente para evitar que las normas previstas en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, sean contrarias a los principios contenidos en la ley suprema o en los tratados internacionales en materia de derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano.**

"De ahí que, el Juez Primero de Distrito en el Estado, residente en esta localidad, para arribar a la determinación de sobreseer en el juicio de amparo indirecto 409/2013, de su índice, aplicó, en lo conducente, los dispositivos previstos en la Ley de Amparo, por lo que no estaba obligado a realizar el control

de la constitucionalidad de un precepto normativo diverso a aquellos que regulan la tramitación del procedimiento constitucional que es competencia de dicho Juez.

"Máxime, que para la obtención de una declaración de inconstitucionalidad de una norma general, por parte de un Juez Federal, la propia legislación de amparo establece un medio de control concentrado, como lo es el amparo contra normas generales.

"Sirve como apoyo a las anteriores consideraciones, en aplicación analógica, el contenido de la tesis XVI.1o.A.T.1 K (10a.), misma que se comparte, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2, página 1100, con número de registro digital: 2000334, del contenido siguiente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN EL MARCO DE SU COMPETENCIA, DEBEN EFECTUARLO RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE AMPARO." (se transcribe).

"También es aplicable, la jurisprudencia I.5o.C. J/2 (10a.), dictada por el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, visible en la página 1306, del Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, de la Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2003679, misma que se comparte y que textualmente señala: "ÓRGANOS DE CONTROL (LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD). SU EJERCICIO NO PUEDE SEPARARSE DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA." (se transcribe)

"Dado lo cual, si en la especie, el Juez recurrido no realizó ninguna consideración respecto a la inaplicación de norma alguna, fue porque no encontró motivo de contradicción entre la ley secundaria en aplicación (Ley de Amparo), y la Norma Fundamental o los tratados internacionales reconocidos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos; razón por la cual, y en atención a la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas, no estaba obligado a realizar pronunciamiento alguno al respecto."

27. **Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región al resolver el amparo directo 365/2011 (cuaderno auxiliar 633/2011).**

28. Las **características del asunto** son las siguientes:

29. **********, por conducto de su apoderado general judicial para pleitos y cobranzas y actos de administración, por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, promovió nulidad en contra del procedimiento y resolución definitiva recaída a la reclamación de indemnización patrimonial, emitida el veintiuno de julio de dos mil nueve, señalando como autoridades demandadas a la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco y del entonces Instituto Jalisciense de Asistencia Social; demanda que fue admitida en el expediente 16/2009, sólo por la Secretaría de Finanzas mencionada; contestando la demanda correspondiente el director de lo Contencioso de esa secretaría, en representación por ausencia de su titular, ante lo cual la parte actora interpuso incidente de falta de personalidad en contra del mencionado director de lo Contencioso, y el siete de abril de dos mil diez, se dictó sentencia interlocutoria en la que se decretó procedente dicho incidente; decisión que fue reclamada por la autoridad demandada en juicio de amparo; sin embargo, el mismo le fue negado.

30. El Pleno del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, el veintisiete de abril de dos mil once, resolvió que la personalidad y capacidad de las partes, la procedencia de la vía administrativa y de las acciones ejercitadas habían quedado acreditadas y que el actor acreditó los elementos y hechos constitutivos de su acción en tanto que la autoridad demandada se le declaró la rebeldía; siendo fundada la reclamación del accionante por perjuicios ocasionados y condenando a la parte demandada.

31. En contra de esa sentencia el actor promovió juicio de amparo directo alegando la inconstitucionalidad del artículo 11, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, para el ejercicio fiscal de 2008; asunto del que conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito bajo el expediente AD. 365/2011, y en su apoyo el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, el veinte de octubre de dos mil once, resolvió conceder el amparo para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara una nueva en la que determinara, fundada y motivadamente, cuál es la cantidad que debía pagarse

como indemnización por los perjuicios ocasionados, debiendo dejar de aplicar el precepto que fue declarado inconstitucional, así como que resolviera lo relativo al pago del interés legal.

32. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al problema de constitucionalidad, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"Ahora bien, una vez que este órgano colegiado **llevó a cabo el ejercicio de la facultad de control constitucional, y ante la omisión de la autoridad responsable, de ejercer el control difuso que le permite el numeral 1o. de la Constitución, en aras de lograr el objetivo de proteger los derechos humanos del gobernado, enseguida también procede a realizar el control convencional,** bajo el principio de interpretación conforme en relación con la figura jurídica de reparación del daño, este proceder se justifica porque la propia Carta Magna, al contemplar lo concerniente a la indemnización por la responsabilidad del Estado, que con motivo de su actividad administrativa irregular causa perjuicio en los bienes o derechos de los particulares, no se encargó de establecer cómo debía cubrirse esa prestación, lo que se puede precisar al emprender un análisis armónico, sistemático, teleológico, de la norma, puesto que esta facultad se desarrolla acorde con lo dispuesto en la reforma que sufrieron entre otros los artículos 1 y 103, fracción I, de la Carta Magna, que impactan directamente en la administración de Justicia Federal, **porque amplían su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo, es decir, afines a la lógica internacional se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en su medio más eficiente de auto limitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia de control,** en ese sentido es que mediante el juicio de amparo se protegen de manera directa, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por esta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa

a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

"…

"Por otro lado, al ejercer el control de convencionalidad, se hace una revisión de los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito con la comunidad internacional, de los cuales se advierte que entre éstos, se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

"…

"De ahí que, los tribunales deben ceñir su actuación al marco jurídico y no extralimitarse. La extralimitación se produce cuando el tribunal omite considerar el contenido de las reservas o declaraciones interpretativas que un Estado realizó o rebasa las facultades que le son concedidas en su estatuto. Y, sobre la base de estos supuestos de extralimitación, pretende ejercer el control de convencionalidad entre el derecho interno de los Estados y el tratado o convención sobre el que se ordena a los Jueces nacionales a interpretar el tratado o convención en los términos violatorios que lo ha hecho.

"Por tanto, debe tenerse en cuenta que el derecho a una indemnización justa por ser privado de una propiedad privada, está considerado como un derecho humano en el tratado denominado Convención Americana sobre Derechos Humanos, Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica.

"Tratado este que fue debidamente signado y aprobado por nuestro país.

"De tal manera que de acuerdo con los artículos 1o. y 103 de la Constitución Federal, **este Tribunal Colegiado Auxiliar, se encuentra obligado, aun de oficio, a analizar la violación de la parte quejosa de este derecho humano,**

puesto que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus Jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin, ello de acuerdo con lo que sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a este respecto.

"Sobre este punto, resulta trascendente considerar que la aplicación de este tratado en el caso, es viable dada la armonía que existe entre la tutela del derecho humano como tal, con lo que al efecto dispone nuestra Carta Magna, al establecer en el apartado 2, del numeral 21; que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa.

"…

"En tales condiciones, el artículo 11, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, es contraventor del derecho humano del quejoso que establece el artículo 21 (derecho de propiedad), apartado 2, del tratado de derechos humanos denominado Convención Americana sobre Derechos Humanos, Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, y por tal razón, además, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho precepto."

33. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **III.4o.(III Región) 1 K (10a.),**[12] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. A partir de las reformas a los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el control de convencionalidad difuso, al ampliar-

[12] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, página 4321, con número de registro digital: 2000073.

se su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo; es decir, afines a la lógica internacional, se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de autolimitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia de control. En ese sentido es que mediante el juicio de amparo se protegen directamente, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que brinden mayor protección a las personas, lo que mira hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual; por eso, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad difuso debe ejercerse de oficio por los citados órganos porque, de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido, con la consecuente generación de inseguridad jurídica, toda vez que el gobernado tendría incertidumbre sobre la normativa aplicable; además, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica, si no parte de un control de constitucionalidad general que deriva del análisis sistemático de los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución Federal y es parte de la esencia de la función judicial."

34. **Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver las revisiones fiscales 505/2012, 438/2012, 441/2012 y 518/2012.**

35. Las **características de la revisión fiscal 505/2012** analizada en primer lugar, son las siguientes:

36. El doce de octubre de dos mil cinco, **********, importó mercancías clasificadas cuyos certificados de origen se sometieron al mecanismo de selec-

ción automatizado, conforme al artículo 43 de la Ley Aduanera; luego, el veintinueve de marzo de dos mil diez, la Administración Central de Contabilidad y Glosa, de la Administración General de Aduanas, emitió resolución en la cual presumió omitido el pago del impuesto general de importación en razón de la tasa ad-valorem del treinta y cinco por ciento, señalada en la tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y de Exportación, determinó la presunta existencia de un crédito fiscal y estableció que, con fundamento en los artículos 1o., 41, fracción III, y último párrafo, 52, primer y tercer párrafos, y 152 de la Ley Aduanera, entre otros, se daban a conocer las irregularidades detectadas; posteriormente, el treinta de junio de dos mil diez, dicha autoridad determinó un crédito fiscal a la actora por conceptos de impuesto general de importación, cuota compensatoria, derecho de trámite aduanero, impuesto al valor agregado, multa por omisión de pago de cuota compensatoria omitida actualizada conforme al artículo 178, fracción IV, de la Ley Aduanera, de valor comercial de la mercancía, en términos del diverso 183-A, fracción IV, y último párrafo, de la Ley Aduanera; como responsable directo y por los recargos generados, en atención a lo dispuesto por los artículos 21 del Código Fiscal de la Federación y 10 de su reglamento.

37. En contra de esa determinación, la empresa sancionada interpuso recurso de revocación, el cual se resolvió el treinta y uno de marzo de dos mil once, en el sentido de confirmar la resolución recurrida, por lo que en su contra promovió juicio de nulidad, que fue resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sentencia de veintinueve de marzo de dos mil doce, declarando su nulidad.

38. En la sentencia de nulidad se destacó que el estudio relativo no implicaba una declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 152 de la Ley Aduanera, pues este Alto Tribunal ya la determinó, señalando que el referido precepto viola el principio de inmediatez, porque no establece un plazo cierto para que, una vez llevado a cabo el procedimiento de verificación, se emita acta de omisiones o el escrito de hechos y omisiones, sosteniendo que si ya se había declarado tal inconstitucionalidad porque no se establecía un plazo cierto para que la autoridad levantara el acta de hechos u omisiones tratándose de mercancías de difícil identificación, resultaba ilegal la resolución impugnada, porque dicha norma tampoco establecía un plazo cierto para el levantamiento del acta de hechos u

omisiones con motivo de la resolución definitiva del procedimiento de verificación de origen.

39. Además, se señaló que si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados sobre la materia, así como afirmando que el artículo 152 de la Ley Aduanera, viola el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 16 constitucional, por lo que lo desaplicó en beneficio de la demandante, atendiendo a la obligación que todos los Jueces tienen de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal.

40. Inconforme con la sentencia de nulidad, el administrador de lo contencioso "5" de la Administración Central de lo Contencioso, de la Administración General Jurídica, en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas, interpuso revisión fiscal, la cual fue del conocimiento del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito cuya presidencia desechó el recurso, por improcedente, respecto del jefe del Servicio de Administración Tributaria, admitiéndolo a trámite por lo que hace a las restantes autoridades, registrándolo con el toca RF. 505/2012 y en sesión del diez de enero de dos mil trece, lo resolvió como fundado, por considerar que resultan inaplicables, por analogía, los criterios en donde este Alto Tribunal ha sostenido la inconstitucionalidad del artículo 152 de la Ley Aduanera, el cual dio sustento al procedimiento que concluyó con la resolución determinante del crédito fiscal, dado que fueron emitidos únicamente respecto del procedimiento que al amparo de dicho artículo se sigue, en el caso de mercancías de difícil clasificación arancelaria.

41. Se destaca, que la autoridad recurrente adujo que el control de convencionalidad difuso analizado por este Alto Tribunal, no es aplicable al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues sólo lo puede llevar a cabo el Poder Judicial en términos de diversos criterios que invocó al respecto, estableciéndose la posibilidad de vigilar que los actos y las normas del Estado Mexicano sean acordes a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

42. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al problema planteado, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"Consiguientemente, también **es infundado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adicionó al método de control de constitucionalidad** que se había ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial de la Federación a través del amparo directo e indirecto (control concentrado), **el método de control de convencionalidad *ex officio*** (control difuso), **obligatorio para todo el Poder Judicial mas no para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** y que ello se corrobore del noveno considerando del fallo emitido al resolver el expediente varios 912/2010, así como de las tesis asiladas (sic) P. LXX/2011(9a.) y P. LXIX/2011 (9a.).

"Lo anterior, dado que como se advierte de los elementos anteriormente narrados, **el método de control de convencionalidad *ex officio* no fue reservado exclusivamente para órganos del Poder Judicial, sino también para tribunales administrativos federales y, en el ámbito local, para tribunales judiciales, administrativos y electorales;** por tanto, dentro de dichos órganos jurisdiccionales y con funciones de tal naturaleza que pueden hacer uso de dicho control, se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"En primer lugar, dado que en el noveno considerando, incluso, se precisó que en relación al párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **todos los Jueces del Estado Mexicano,** de conformidad con el artículo 1o. constitucional –precepto que en su caso no hace una referencia particular a los juzgadores del Poder Judicial de la Federación–, **están facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte;** agregándose que, para concretar el efecto anterior, era necesario que un Ministro del Tribunal Pleno solicitara la modificación de la jurisprudencia P./J. 74/1999 en la que se interpretó el artículo 133 de la Constitución Federal, en el sentido de que el control difuso de la constitucionalidad de normas generales no está autorizado para todos los Jueces del Estado Mexicano.

"En segundo lugar, dado que en las tesis emanadas del asunto varios 912/2010, no se señala que el Poder Judicial de la Federación, que venía ejer-

ciendo de manera exclusiva el control concentrado, **actualmente también lo ejerza de forma exclusiva respecto del método de control de convencionalidad *ex officio*,** ni tampoco que este último método no lo puedan aplicar, entre otros, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por el contrario, este último control, como ahí se indica, deberá llevarse a cabo por todos los Jueces del Estado Mexicano.

"La anterior aseveración, se desprende del contenido de las tesis de mérito, sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, Décima Época, a páginas 552, 551, 535 y 557, identificadas bajo los números P. LXIX/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.), P. LXVII/2011 (9a.) y P. LXX/2011 (9a.), que respectivamente son del rubro siguiente: (se transcriben).

"De los criterios citados se obtiene, en esencia, que es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

"…

"Por tanto, si bien las autoridades que realicen funciones jurisdiccionales, dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), **sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.**

"En estas condiciones, **resulta infundado el argumento en estudio, consistente en que el método de control de convencionalidad *ex officio* (control**

**difuso), es sólo obligatorio para el Poder Judicial mas no para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,** a quien únicamente le corresponde llevar a cabo la interpretación más favorable.

"Así, si bien es exacto que el control difuso que puede ejercer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no significa que esté facultado para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de un precepto legal, **sí está facultado para inaplicar las normas generales que, a su juicio, considere transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte,** sin que para ello sea necesaria una declaratoria previa de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación.

"De ahí lo ineficaz del argumento en estudio.

"Además, si bien es correcto lo que sostiene la recurrente en cuanto a que los artículos 103, 104 y 107 constitucionales no facultan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dejar de aplicar un artículo porque a su consideración se aparta de los principios constitucionales, dado que dichos preceptos están contenidos en el capítulo 'Del Poder Judicial', el control difuso que sí puede llevar a cabo un tribunal administrativo federal como lo es el antes mencionado, no deriva de los preceptos que destaca la autoridad, sino que la fuente de facultades del control difuso de constitucionalidad deriva de la interpretación conjunta realizada a los mandatos contenidos en los artículos 1o. y 133 constitucionales.

"En este punto, conviene destacar que, en su caso, la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **no declaró la inconstitucionalidad del artículo 152 de la Ley Aduanera, sino que concluyó, por las razones especificadas en la sentencia recurrida, que dicho precepto era inaplicable,** por ende, que era ilegal la resolución impugnada."

43. Como se adelantó, el mismo criterio fue aplicado por dicho órgano jurisdiccional al resolver las revisiones fiscales 438/2012, 441/2012 y 518/2012, resueltas en sesión de diecisiete de enero de dos mil trece.

44. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **I.6o.A.5 A (10a.),**[13] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* (CONTROL DIFUSO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUEDE EJERCERLO, NO SÓLO RESPECTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN SU ACTUACIÓN, SINO DE TODAS LAS NORMAS GENERALES QUE LE CORRESPONDA APLICAR PARA RESOLVER LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA. Conforme a la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, de 14 de julio de 2011, así como a las tesis que derivaron de dicho asunto, los Jueces que no forman parte del Poder Judicial de la Federación no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), pero sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia. Así, aunque en la ejecutoria de mérito no existe una referencia expresa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cierto es que sí se estableció que el método de control de convencionalidad *ex officio* (control difuso) deben ejercerlo, no sólo el Poder Judicial de la Federación, sino también los tribunales administrativos federales y, en el ámbito local, los tribunales judiciales, administrativos y electorales; por tanto, dentro de dichos órganos jurisdiccionales, debe considerarse al referido tribunal federal. Lo anterior se confirma con lo que el Pleno del Máximo Tribunal sostuvo al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el sentido de que los mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, dan lugar a concluir, atento al principio de supremacía constitucional, que los Jueces del Estado Mexicano, al conocer de los asuntos de su competencia, deben hacer prevalecer los derechos humanos reconocidos en esa Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, a pesar de las disposiciones en con-

[13] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 2, junio de 2013, página 1253, con número de registro digital: 2003838.

trario que puedan preverse en los ordenamientos que les corresponda aplicar para resolver dichos asuntos; determinación que ameritó dejar sin efectos las jurisprudencias P./J. 73/99 y P./J. 74/99. Así, el control difuso que puede ejercer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su función jurisdiccional, no se encuentra restringido a disposiciones que regulen las funciones de dicho órgano, sino que abarca todas las normas generales que le corresponda aplicar para resolver los asuntos de su competencia, es decir, aquellas que funden los actos que ante dicho tribunal se controviertan, máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hizo tal distinción."

45. **Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los amparos directos 372/2012 y 559/2012, así como los amparos en revisión 198/2012, 202/2012 y 109/2012.**

46. Las **características del amparo directo 372/2012,** el cual analizó el Tribunal Colegiado en primer lugar, son las siguientes:

47. **********, por conducto de su apoderado legal, promovió juicio especial hipotecario en contra de ********** y **********, demandando la declaración judicial del vencimiento anticipado del crédito otorgado, el pago de la suerte principal, mensualidades vencidas, intereses moratorios, así como gastos y costas; sobre lo cual, en el expediente número 976/11, del Juzgado Primero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el ocho de diciembre de dos mil once, se resolvió determinando probada la acción ejercitada y se condenó a la parte demandada a realizar los pagos correspondientes.

48. Inconformes con la sentencia, los demandados interpusieron recurso de apelación, que fue resuelto por la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el dieciocho de abril de dos mil doce, en los autos del toca de apelación 398/2012, en el sentido de declarar infundado el recurso y confirmar la sentencia impugnada.

49. En contra de dicha resolución, la codemandada promovió juicio de amparo, cuyo conocimiento correspondió al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; y en sesión de catorce de junio de dos mil doce, resolvió negar el amparo solicitado.

50. Cabe destacar que la quejosa adujo violaciones en su perjuicio, entre otros, de los artículos 1o. y 4o., párrafo quinto, de la Constitución Federal, por haberse violado sus derechos humanos de seguridad jurídica; protección de los tribunales; vivienda, propiedad y a ser protegido de la usura; asimismo, hizo valer argumentos en el sentido de haberse violado diversos tratados internacionales.

51. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al planteamiento antes referido, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"De esta manera, todos los órganos del Estado Mexicano, **en el ámbito de sus competencias,** al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender en principio a los que consagra la Carta Magna, como también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales que se hubieren suscrito en esa materia; lo que implica, como se ha dicho, un control de convencionalidad.

"En ese tenor, si el propio mandato constitucional determina que la actuación de los órganos del Estado, entre ellos el Poder Judicial de la Federación, debe realizarse en el ámbito de sus competencias, esa aserción implica que previamente se ha delimitado un espacio y las formas en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida el aludido parámetro normativo (legal, constitucional y convencional).

"Conforme a ello, si el artículo 107 constitucional determina las bases mínimas sobre la competencia para conocer el juicio protector de derechos fundamentales (juicio de amparo), las que a su vez involucran cuestiones sobre su procedencia, es inconcuso que tratándose del procedimiento *uni instancial* que corresponde conocer originariamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, éste sólo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa en esos propios actos (*in judicando*) o bien en el procedimiento que las genere (*in procedendo*); lo que de manera lógica implica que, aún en el actual diseño constitucional de protección de derechos fundamentales, el juicio de amparo directo no debe ser ajeno a los aspectos relevantes que derivan del juicio que genera el acto en él reclamado.

"Esto es, en la resolución de los juicios de amparo directo, salvo desde luego la real e insoslayable posibilidad de que pudiera desplegarse un control oficioso de convencionalidad, como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben tenerse presentes todas las particularidades que se implican en la emisión de las ejecutorias respectivas; esto es, deben acatarse todas las reglas que definen y delimitan el hacer y modo de hacer de los tribunales federales al ejercer sus funciones propias, de modo que, so pretexto de un nuevo paradigma en la protección de los derechos humanos, el órgano de control no pueda separarse de su propio ámbito de competencias, pues sólo dentro de éstas es que puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde.

"Por tanto, en términos de lo que dispone el artículo 1o. constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, sólo pueden actuar en el ámbito de sus propias competencias, por lo que no pueden apartarse de la regulación propia que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde ahí, desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones.

"…

"En ese orden de ideas, partiendo del ámbito de las competencias que corresponden a este órgano colegiado, debe decirse a la parte quejosa que aun interpretando conforme al principio *pro personae* el derecho fundamental de acceso a la vivienda digna y decorosa, no puede llegarse a la conclusión de que la sentencia reclamada sea ilegal, inconstitucional o contraria a alguna convención internacional."

52. Como ya se precisó, el mismo criterio fue aplicado por dicho órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo 559/2012, así como los amparos en revisión 198/2012, (improcedencia) 202/2012 y 109/2012, en sesiones de treinta de agosto, veintiuno de junio y doce de julio, todos de dos mil doce, respectivamente.

53. Las consideraciones anteriores dieron origen a las jurisprudencias **I.5o.C. J/1 (10a.).**[14] y **I.5o.C. J/2 (10a.),**[15] de rubro y texto siguientes:

"JUICIO DE AMPARO. ES UN MEDIO PARA EL CONTROL DE LA LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. Conforme a los artículos 1o., 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, el juicio de amparo es un medio de control que sirve para que los órganos competentes verifiquen el respeto que las autoridades del Estado deben a las normas generales ordinarias que regulan su actuación (control de legalidad), a la Ley Fundamental (control de constitucionalidad) y a los tratados o convenciones internacionales (control de convencionalidad). Esto es, el juicio protector de los derechos fundamentales de los gobernados, conocido como juicio de amparo, tiene como parámetro de control esos tres tipos de normas jurídicas, y su objeto (de control) son los actos de autoridad –*lato sensu*–. Tal medio de defensa debe tramitarse y resolverse conforme a lo que establecen los referidos artículos 103 y 107 constitucionales (y su ley reglamentaria), favoreciendo, desde luego, los principios interpretativos de los derechos humanos contenidos en el propio artículo 1o. constitucional. De esta manera, todos los órganos del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender, en principio, a los que consagra la Carta Magna, como también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales suscritos en esa materia y, desde luego, al cumplimiento del control de legalidad que no debe apartarse de los principios precisados."

"ÓRGANOS DE CONTROL (LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD). SU EJERCICIO NO PUEDE SEPARARSE DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA. Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de los órganos del Estado en la tutela de los derechos humanos, entre ellos, el Poder Judicial de la Federación, debe realizarse en el ámbito de su competencia, lo que implica que previamente se

[14] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 2, mayo de 2013, página 1305, con número de registro digital: 2003615.
[15] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 2, mayo de 2013, página 1306, con número de registro digital: 2003679.

ha delimitado un espacio y forma en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida un parámetro normativo legal, constitucional y convencional. Conforme a ello, si el artículo 107 de la Ley Fundamental determina las bases mínimas sobre la competencia para conocer del juicio protector de derechos fundamentales (juicio de amparo), las que a su vez involucran cuestiones sobre su procedencia, es inconcuso que aun en el actual diseño constitucional de protección de derechos fundamentales, el juicio de amparo no debe ser ajeno a los aspectos relevantes que derivan del acto en él reclamado. Esto es, en la resolución de los juicios de amparo salvo, desde luego, la real e insoslayable posibilidad de que pudiera desplegarse un control oficioso de convencionalidad, como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben tenerse presentes todas las particularidades que se implican en la emisión de las ejecutorias respectivas; esto es, deben acatarse todas las reglas que definen y delimitan el hacer y modo de hacer de los tribunales federales al ejercer sus funciones propias, de modo que, so pretexto de un nuevo paradigma en la protección de los derechos humanos, el órgano de control no pueda separarse de su propio ámbito de competencia pues sólo dentro de ésta puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde. Por tanto, en términos del citado artículo 1o. constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia, por lo que no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones."

54. **Primer criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región al resolver el amparo en revisión 108/2012 (cuaderno auxiliar 489/2012).**

55. Las **características del asunto** son las siguientes:

56. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado concedió a **********, pensión por viudez y pensión por jubilación; pos-

teriormente, la beneficiaria y el subdelegado de Prestaciones Económicas de dicho Instituto en Yucatán celebraron convenio en torno a las citadas pensiones, reconociendo la existencia de diferencias por pago de las mismas, las cuales, sumadas, rebasaban el tope máximo de pensión autorizado, siendo improcedente en términos de los artículos 15, 51 y 57 de la Ley del ISSSTE, por lo que determinaron procedía la recuperación, estableciendo que la beneficiaria liquidaría la cantidad correspondiente mediante descuentos mensuales a nómina.

57. Después, la beneficiaria solicitó al ISSSTE que se le pagara en forma correcta su pensión, a lo que por oficio de nueve de diciembre de dos mil once, el jefe del Departamento de Pensiones de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Estatal en Yucatán, respondió a la pensionista en el sentido de que, al haber revisado sus expedientes de trámite pensionario, se observó que la suma de sus cuotas pensionarias, habían rebasado el tope máximo autorizado, lo que con fundamento en los artículos 15, 51 y 57 de la Ley del ISSSTE vigente al momento de su aplicación, resultaba improcedente y desde el inicio de su pago hasta esa fecha había recibido el total de incrementos autorizados, desde el momento de obtener la pensión por viudez y desde el momento de causa de baja del servicio activo, de conformidad con lo establecido por el propio artículo **57 de la Ley del ISSSTE.**

58. En contra de dicha determinación, la beneficiaria promovió juicio de amparo, reclamando, además, del presidente de la República, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y el director del Diario Oficial de la Federación, dentro de sus respectivas esferas competenciales, la discusión, aprobación, promulgación y publicación de los artículos 51 y 57 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el treinta de marzo de dos mil siete; juicio del cual conoció la Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán, quien en el número de expediente 21/2012, emitió sentencia el veinte de marzo de dos mil doce, sobreseyendo en el juicio, dado que la quejosa no había reclamado los artículos señalados como inconstitucionales con motivo de su primer acto de aplicación, dentro del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo.

59. La quejosa interpuso revisión en contra de dicha sentencia, de la cual tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, y en su apoyo el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, en sesión del veintinueve de junio de

dos mil doce, resolvió modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio por una parte y, por otra, conceder el amparo a la quejosa.

60. Se destaca que la quejosa adujo que el sobreseimiento por extemporaneidad decretado con base en el artículo 21 de la Ley de Amparo es contrario al derecho humano a un recurso efectivo, previsto en los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

61. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al planteamiento antes referido, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"Cabe destacar que el anterior motivo de disenso no resulta inoperante, a pesar de que en él se atribuya al Juez de Distrito la violación del derecho humano a un recurso efectivo. Es así, porque **la inconvencionalidad aducida no se hace descansar directamente en la actuación de la Juez Federal,** sino en el artículo 21 de la Ley de Amparo, en el que se establece el plazo genérico de quince días para la procedencia dicho juicio constitucional.

"Por tanto, **es posible que este órgano colegiado se pronuncie en torno al tema planteado, como parte de su obligación de ejercer un control de convencionalidad de leyes, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional.** Al respecto, se comparte el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito sustentado en la tesis XVI.1o.A.T.1 K (10a.), cuyos rubro y texto dicen:

"'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN EL MARCO DE SU COMPETENCIA, DEBEN EFECTUARLO RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe)

"Pues bien, es infundado el referido agravio, ya que el requisito de procedencia del amparo consistente en que la demanda se presente dentro un del plazo de quince días no es contrario al derecho humano a un recurso efectivo.

"…

"De ahí que se sostenga que el requisito de procedencia del amparo, consistente en la observancia del plazo genérico de quince días para su promoción, no afecta el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25.1 de la Convención Interamericana sobre de Derechos Humanos.

"Al respecto, se comparte, en lo conducente, el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, sustentado en la tesis XVI.1o.A.T.2 K (10a.), cuyos rubro y texto dicen:

"'IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 73 Y 74 DE LA LEY DE LA MATERIA, RESPECTIVAMENTE, NO SON INCOMPATIBLES CON EL ARTÍCULO 25.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"…

"No pasa inadvertido que este amparo resultó improcedente contra el citado artículo **51 de la Ley del ISSSTE** abrogada, pues la quejosa no lo reclamó con motivo de su primer acto de aplicación, dentro del plazo previsto en el artículo 21 de la ley de la materia. Por tal razón, no es posible que aquella norma reclamada sea objeto directo de la concesión del amparo, es decir, no puede ser formal y permanentemente invalidada en la sentencia constitucional, por cuanto hace a la quejosa.

"Sin embargo, lo anterior **no es obstáculo para que este tribunal, como garante de los derechos humanos, realice lo siguiente: a) analizar el acto concreto en el que se aplicó la referida norma; b) determinar que esa disposición es contraria a un derecho humano reconocido en la Constitución de la República; y, c) conceder el amparo contra el acto concreto reclamado, como medida tendiente a lograr la desaplicación de la norma inconstitucional.**

"Lo anterior es congruente con el artículo 1o. de la Constitución Federal vigente a partir del once de junio de dos mil once, como enseguida se verá.

"El citado precepto establece que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

"**A los juzgadores de amparo les corresponde de forma destacada la protección de los derechos humanos, atendiendo a su ámbito de competencia.** Es así, porque su función primordial consiste precisamente en ejercer un control directo y concentrado de constitucionalidad y convencionalidad. De tal suerte, dentro del orden jurídico nacional, los tribunales de amparo son los garantes de los derechos humanos por antonomasia.

"En nuestro sistema jurídico, **también existe un control de constitucionalidad difuso o incidental ejercido por el resto de los Jueces del país. Éstos, dentro de los procesos de su competencia, pueden analizar *ex officio* si las normas legales relacionadas con el juicio ordinario se adecuan o no al Pacto Federal y a los tratados suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.**

"En su caso, dichos juzgadores comunes **pueden inaplicar una disposición legal cuando adviertan que es irremediablemente contraria a algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad.** Al ejercer esa facultad oficiosa, los Jueces ordinarios no requieren verificar si la ley secundaria ha sido previamente aplicada, si el afectado la impugnó con motivo de su primer acto de aplicación o, en general, si podría reclamarse directamente la ley a través del amparo.

"**Pues bien, si los Jueces comunes cuentan con tan amplias facultades de control constitucional, no podría sostenerse que carezcan de ellas los tribunales de amparo. Así pues, debe reconocerse que estos juzgadores, como principales garantes de los derechos humanos, pueden ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad sobre la ley aplicada en el acto reclamado, aunque esa norma general no haya sido impugnada oportunamente.**

"Lo anterior se robustece al considerar que los derechos humanos resultan irrenunciables, pues son inherentes a la dignidad de las personas. Siendo así, debe concluirse que la falta de reclamación oportuna de una ley inconstitucional sólo impide el otorgamiento del amparo contra la propia ley, pero no puede considerarse como una renuncia definitiva a controvertir los ulteriores actos de aplicación de esa norma lesiva para los derechos humanos.

"De ahí que se afirme que aunque la ley no se reclame oportunamente, los tribunales de amparo, como parte del control constitucional que les corresponde,

deben realizar lo siguiente: a) Analizar el acto concreto reclamado en el que se haya aplicado la norma legal (aunque no sea el primer acto aplicativo); b) Advertir, aun de oficio, que la norma aplicada es contraria a un derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad; y, c) Conceder el amparo contra el acto concreto, como medida tendiente a lograr que se desaplique de la norma inconstitucional.

"La anterior interpretación se encuentra orientada por el principio hermenéutico *pro homine* incorporado al artículo 1o. de la Constitución Federal a partir del once de junio de dos mil once. En efecto, de acuerdo con esta directriz, al desentrañarse el sentido de las normas sobre derechos humanos, debe favorecerse en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Esto es, debe elegirse la interpretación más extensiva, cuando se trata de fijar los alcances de los derechos humanos y sus garantías, y la interpretación más estricta, cuando se trata de establecerles restricciones."

62. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **XXVII.1o. (VIII Región) 8 K (10a.),**[16] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES APLICADAS EN EL ACTO RECLAMADO EN UN AMPARO INDIRECTO. ES VIABLE AUNQUE AQUÉLLAS NO HAYAN SIDO RECLAMADAS DE MANERA DESTACADA O SEA IMPROCEDENTE EL JUICIO EN SU CONTRA. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del once de junio de dos mil once establece que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano. Conforme al ámbito competencial de los juzgadores de amparo, les corresponde de forma relevante la protección de los derechos humanos, ya que su función primordial consiste en ejercer dentro de esa materia un control directo o concentrado de convencionalidad y constitucionalidad. Por otra parte, también existe una vertiente de control difuso o incidental ejercido por el resto de los Jueces del país, los cuales pueden

[16] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, página 2413, con número de registro digital: 2001873.

analizar *ex officio* si las normas generales relacionadas con los procesos de su conocimiento vulneran algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad; en cuyo caso deben inaplicar la norma transgresora, sin necesidad de verificar si podría ser impugnada a través del amparo. Pues bien, si los Jueces comunes cuentan con tan amplias facultades de control de convencionalidad y constitucionalidad de leyes, no puede sostenerse que carezcan de ellas los tribunales de amparo. Por el contrario, como principales garantes de los derechos humanos, pueden ejercer oficiosamente ese control sobre la norma general aplicada en el acto reclamado, aunque no haya sido reclamada o, habiéndolo sido, resulte improcedente el amparo en su contra. En efecto, lo anterior sólo impediría el otorgamiento de la protección federal contra la ley inconvencional o inconstitucional, pero no contra el acto concreto, como medida tendiente a lograr la desaplicación de aquella norma abstracta. Este criterio se encuentra orientado por el principio hermenéutico pro homine establecido en el referido artículo 1o., en virtud del cual debe acudirse a la interpretación más extensiva cuando se trata de fijar los alcances de los derechos humanos y sus garantías."

63. **Segundo criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región al resolver el amparo directo 263/2012 (cuaderno auxiliar 535/2012).**

64. Las **características del asunto** son las siguientes:

65. **********, por conducto de su administrador único, promovió juicio de nulidad ante la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de Mérida y del jefe del Servicio de Administración Tributaria, solicitando la nulidad de diversos créditos fiscales determinados por concepto de multas impuestas por infracciones a las leyes tributarias federales, así como del acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria. El veintidós de febrero de dos mil doce, se resolvió dicho juicio por una parte sobreseyéndose en el mismo, respecto a determinada resolución y por otra reconociendo la validez de las restantes resoluciones impugnadas, así como del acuerdo combatido.

66. En contra de dicha sentencia, la empresa quejosa promovió juicio de amparo directo, el cual fue del conocimiento del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, con sede en Mérida,

Yucatán, y en su apoyo el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, el diez de agosto de dos mil doce, resolvió negar el amparo solicitado.

67. Se destaca que la parte quejosa formuló argumentos relacionados con la forma en que los órganos con atribuciones jurisdiccionales deben ejercer el control de convencionalidad ex officio, aduciendo que la autoridad responsable contravino lo dispuesto en los artículos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 1o., 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Federal, al no estudiar el séptimo concepto de impugnación por estar imposibilitada para analizar la inconstitucionalidad de una ley, pues consideró que realizarlo significaría ejercer facultades propias del sistema de control de constitucionalidad de leyes, de las cuales carece; sin embargo, adujo que la autoridad responsable perdió de vista los criterios emitidos en virtud de la reforma al artículo 1o., constitucional, relacionadas con la protección de los derechos humanos que obligan a las autoridades jurisdiccionales a realizar un estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de una ley y dejar de aplicarla si existe una violación a los mismos, ello porque el control de la constitucionalidad ya no es una atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, pues existe apertura para que los órganos jurisdiccionales se pronuncien con relación a la inaplicabilidad de una ley.

68. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al planteamiento antes referido, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"Los anteriores argumentos son fundados pero inoperantes.

"Fundados, porque en efecto, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once se modificó el título del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que antes se denominaba 'De las garantías individuales' para pasar a ser 'De los derechos humanos y sus garantías', con ello se cambió el concepto jurídico de 'garantías' como sinónimo de derechos, para pasar a una distinción entre 'derechos humanos' y sus 'garantías' entendidas ahora ya no como derechos sino como restricciones al poder público para la protección de los derechos.

"En concordancia con ello, en el artículo 1o. constitucional se dispuso que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos

humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado fuera parte (primer párrafo); de igual forma, se incorporó a la Constitución el principio de interpretación *pro homine* que consiste en interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (párrafo segundo); por último, se impuso a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (párrafo tercero).

"Así, debe señalarse que a partir de la reforma constitucional indicada, los tratados internacionales en materia de derechos humanos o en los que se reconozcan, aunque no sea su objeto primordial, tienen rango constitucional; asimismo, entre la variedad de derechos existentes siempre debe estarse al más favorable a las personas, ya sea que esté en la Constitución o en un tratado.

"En relación con la citada reforma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010 derivado de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Radilla Pacheco* contra nuestro país, determinó que las sentencias que emita dicho órgano internacional son obligatorias si el Estado hubiese sido parte en el litigio, y son orientadoras si deriva de sentencias en donde el Estado Mexicano no intervino como parte (párrafos 19 y 20).

"…

"Por lo tanto, **si los órganos que ejercen facultades de carácter jurisdiccional están facultados para inaplicar una norma que contravenga los derechos humanos previstos en la Constitución o en tratados internacionales, por mayoría de razón también puede hacerlo el Poder Judicial de la Federación al analizar los actos que le son sometidos a su potestad a través del juicio de amparo, ordenando en reparación que la autoridad ejerza el control de convencionalidad y desaplique la norma cuando proceda.**

"Bajo las anotadas premisas, debe concluirse que la autoridad responsable actuó de manera incorrecta al pronunciarse con relación a los alcances del séptimo concepto de anulación (a través del cual la parte actora estableció que el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional), declarán-

dolo inoperante con el argumento de que no podía estudiar ese planteamiento por estar orientado a combatir un acto que no fue impugnado de manera expresa en la demanda, esto, dijo, porque el artículo 50, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados en la demanda, además de que la Sala se encontraba imposibilitada para analizar la inconstitucionalidad de una ley, pues de ser así, ello significaría ejercer facultades propias del sistema de control de constitucionalidad de las leyes, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.

"Sin embargo, son inoperantes al fin pretendido los argumentos de la quejosa, porque aunque se concediera el amparo y protección de la justicia federal para el efecto de que la autoridad responsable ejerciera sus atribuciones constitucionales para determinar si es o no procedente inaplicar la norma tildada, por supuesto, sin realizar una declaración de validez sobre la misma, ya que ello está reservado a los medios de control constitucional con base en el citado principio de convencionalidad, resulta que como esa disposición no es contraria a la Constitución como se verá en el siguiente punto en que se aborda el estudio de su constitucionalidad, a ningún fin práctico conduciría la concesión para que la autoridad responsable estableciera si es o no procedente inaplicar la norma en cuestión."

69. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **XXVII.1o. (VIII Región) 9 K (10a.),**[17] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. EN EL JUICIO DE AMPARO ES INNECESARIO CONCEDER LA PROTECCIÓN SOLICITADA PARA QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL RESPONSABLE LO EFECTÚE, PUES EL ÓRGANO DE AMPARO PUEDE ASUMIR TAL ANÁLISIS. Del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las tesis aisladas P. LXVII/2011 (9a.) y P. LXX/2011 (9a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

[17] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 2001, con número de registro digital: 2002487.

publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, páginas 535 y 557, de rubros: 'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.' y 'SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.'; respectivamente, se advierte lo siguiente: a) todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona; b) actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos: en primer término el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (por ejemplo el juicio de amparo) y, en segundo, el control por parte del resto de los juzgadores del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes (control difuso), conforme al cual están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, para lo cual deben inaplicarlas dando preferencia a las contenidas en el bloque de constitucionalidad de derechos humanos. En ese tenor, si en una demanda de amparo se hace valer como concepto de violación que la autoridad jurisdiccional responsable omitió ejercer el aludido control respecto de una norma general relacionada con la litis natural, aun cuando tal aspecto se le planteó durante el juicio por alguna de las partes; de resultar correcta tal aseveración es innecesario conceder el amparo solicitado para el efecto de que la autoridad ejerza con libertad de jurisdicción sus atribuciones de control a efecto de determinar si es o no procedente inaplicar la norma, pues ello a ningún fin práctico conduce, en virtud de que para salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia pronta y expedita previsto en el artículo 17 constitucional, el órgano de amparo por mayoría de razón puede realizar ese ejercicio de control declarando el concepto de violación fundado pero inoperante si la disposición no infringe derechos humanos; o bien, fundado, ordenando en reparación que la autoridad ejerza el control de convencionalidad desaplicando la norma bajo los lineamientos de la ejecutoria."

70. **Primer criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo en revisión 498/2011.**

71. Las **características del asunto** son las siguientes:

72. **********, presentó demanda de amparo indirecto contra actos del gobernador del Estado de Nuevo León y otras autoridades, consistentes en las resoluciones dictadas dentro de diversos expedientes administrativos que se formaron con motivo de la expedición de patentes de notario público, juicio del que conoció la Jueza Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León quien el cinco de abril de dos mil once, resolvió sobreseer en el juicio.

73. Inconforme con la sentencia aludida, el quejoso interpuso recurso de revisión del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y por sesión de veintisiete de octubre de dos mil once, resolvió en un aspecto revocar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio y conceder el amparo al quejoso.

74. El Tribunal Colegiado revocó el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito, en el aspecto correspondiente, y al no advertir la actualización de alguna otra causal de improcedencia, procedió al estudio de los conceptos de violación; analizando lo argumentado por el quejoso en cuanto a que había cumplido con todos los requisitos del artículo 18 de la legislación notarial; sin embargo, sin que se le diera oportunidad de contender por la titularidad de una notaría, se le privó el derecho de ejercer su patente notarial, violentándose con ello sus derechos de audiencia y seguridad jurídica, y que su patente notarial se encontraba plenamente vigente y ninguna autoridad se la había revocado; pero que por causas meramente imputables al titular del Ejecutivo, había sido víctima de tratos discriminatorios impidiéndole ejercer legalmente su patente notarial, pues inexplicadamente se le condicionó a tener una relación estrecha con el gobernador o bien al pago en efectivo de determinada cantidad antes de una fecha establecida, para que se le entregara una notaría pública en el Estado.

75. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al planteamiento antes referido, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"Estos conceptos de violación son **esencialmente fundados**.

"Además, considerando que en el presente caso se invoca la violación al derecho humano de igualdad previsto en la Constitución Política y tratados internacionales, en congruencia y exacta compatibilidad con lo invocado en el motivo de disenso, este Tribunal Constitucional, en estricto acatamiento a la reforma en materia de derechos humanos y su protección, ejerce el control de convencionalidad para verificar si el acto de autoridad vulnera ese derecho humano, en los términos precisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria dictada en el expediente de varios 912/2010 formado con motivo del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el *Caso Radilla Pacheco* contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Por su relevancia y actualidad, se cita el texto de la ejecutoria antes mencionada sobre el control de convencionalidad, la obligación para todas las autoridades de ejercerlo y los parámetros para su implementación:

"…

"Aunado a lo anterior es relevante precisar que el ejercicio del control de convencionalidad se verificará en este asunto, dado que el acto de autoridad reclamado [designación de notarios] se contrasta tanto con jurisprudencia interna como con la jurisprudencia internacional, esta última utilizada como criterio orientador respecto del contenido y alcances del derecho humano de igualdad. Así, en un ejercicio de integración, entre jurisprudencia interna y jurisprudencia internacional, se identifica el contenido del derecho humano que se dice vulnerado para, a la postre, determinar en qué medida, en qué circunstancias, el acto de autoridad irrumpió la esfera jurídica del quejoso.

"Por otra parte y sobre el mismo tópico, es importante señalar que, acorde con los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al ejercicio del control de convencionalidad, **este control puede aplicarse no sólo respecto de normas generales que origina al ejercerse, la no aplicación de las mismas; sino es factible, jurídicamente, realizar dicho control respecto de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos del Estado.**

"Así, se afirma que, en cierta manera, el control de convencionalidad no es más que la interpretación del derecho conforme con los tratados y, con dicha interpretación, lo que se realiza es la exploración de las circunstancias *de jure* y de facto que subyacen al acto de autoridad reclamado [sin importar si la voluntad estatal se externó: acto positivo; o bien, si no hubo voluntad y la omisión provocó una vulneración a algún derecho humano]."

76. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **IV.3o.A.11 K (10a.),**[18] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PUEDE EJERCERSE RESPECTO DE CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DEL ESTADO: ACTOS Y HECHOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante ejecutoria dictada en el expediente varios 912/2010, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313, con motivo del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, delineó las condiciones y efectos del ejercicio de control de convencionalidad; destacó que al emplear éste, los Jueces nacionales, independientemente de su jurisdicción y competencia, están obligados a dejar de aplicar una norma inferior dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia, pero esa posibilidad no supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de ésta, al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. Aunado a lo anterior y en una interpretación extensiva de los alcances de ese control, cuyo objetivo es velar por los derechos humanos, se colige que puede ejercerse no sólo respecto de normas generales, lo cual generaría su inaplicación, sino que es factible jurídicamente realizarlo respecto de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos. Lo anterior es así, porque, de cierta manera, el control de convencionalidad no es más que la interpretación del derecho conforme con los tratados, y con dicha interpretación lo que se realiza es la exploración de las circunstancias *de jure* y de

[18] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, página 1305, con número de registro digital: 2002269.

facto que subyacen al acto de autoridad reclamado [sin importar si la voluntad estatal se externó: acto positivo (normas generales, actos concretos); o bien, si no hubo voluntad y la omisión provocó una vulneración a algún derecho humano]."

77. **Segundo criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo en revisión 136/2012.**

78. Las **características del asunto** son las siguientes:

79. El once de agosto de dos mil once, **********, solicitó ante la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León, copia del informe de resultados de la revisión realizada por la Contraloría y Transparencia Gubernamental con motivo de los servicios fotográficos; así como copia de la resolución con motivo de la investigación realizada en el caso en particular por la Contraloría y Transparencia Gubernamental, incluidos los anexos o cualquier otra información relacionada. Por oficio de veinticuatro de agosto de dos mil once, la directora de Transparencia de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de ese Estado le notificó a la solicitante, que en virtud de que en esa fecha se vencía el primer plazo de diez días previsto en el párrafo primero de la Ley de Transparencia para responder la solicitud formulada, de conformidad con el párrafo segundo del señalado precepto legal, se prorrogaba hasta por otros diez días hábiles el plazo para responder conforme a derecho, a efecto de continuar con el trámite de la solicitud en cuestión. Posteriormente, el siete de septiembre de dos mil once, a través de correo electrónico, la citada directora, en respuesta a su solicitud, le notificó la resolución en la cual se determinó negar la información referida, aludiendo a que se encontraba reservada por un periodo de siete años, de conformidad con un acuerdo de reserva emitido el veintiséis de enero de dos mil diez.

80. En contra de tal determinación, la quejosa interpuso inconformidad, la cual fue resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil once, por el Pleno de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, confirmando la resolución combatida, ordenando a la quejosa estar a lo dispuesto en el acuerdo de siete de septiembre de dos mil once.

81. En contra de dicha resolución, la quejosa promovió juicio de amparo, reclamando, además, del gobernador, Congreso y responsable del Periódico Oficial, todos del Estado de Nuevo León, dentro de sus respectivas esferas competenciales, la discusión, aprobación, promulgación y publicación de la Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León, concretamente su artículo 59, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el día 18 de noviembre de 1994, del que correspondió conocer al Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, quien resolvió conceder el amparo.

82. Inconforme con la sentencia dictada, el consejero jurídico del gobernador del Estado de Nuevo León, interpuso recurso de revisión, por su parte, la quejosa interpuso revisión adhesiva; de los cuales tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el cual en sesión de dieciséis de agosto de dos mil doce, resolvió confirmar la sentencia recurrida, conceder el amparo y declarar sin materia la revisión adhesiva.

83. Se destaca que la autoridad recurrente adujo que el Juez estaba impedido para ejercer el control de inconstitucionalidad e inconvencionalidad respecto del tercer párrafo del artículo 59 de la Ley de Administración Financiera del Estado, al no haberse afectado el interés jurídico de la quejosa y que es inadmisible que el Juez haya analizado la constitucionalidad y convencionalidad de la norma reclamada, siendo que ni siquiera ha trascendido en perjuicio de la parte quejosa, pues la negativa a brindarle la información solicitada no se sustentó en el párrafo tercero, sino en el párrafo primero, porción cuya constitucionalidad no fue analizada implícita ni explícitamente por el a quo, habida cuenta que no existe un sustento constitucional o jurídico para pretender que, con base en la declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad de una norma jurídica que no fue aplicada a la parte quejosa, se le proporcione una información cuya negación fue sustentada en una diversa disposición legal.

84. El Tribunal Colegiado resolvió, en lo que se refiere al planteamiento antes referido, lo que a continuación se inserta, en lo conducente:

"De todo lo antes señalado, este Tribunal Colegiado considera que los Jueces de todo el sistema jurídico mexicano, en sus respectivas competencias,

deben acatar el principio pro persona, consistente en adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, y además, al margen de los medios de control concentrado de la constitucionalidad adoptados en nuestra Constitución General de la República, **todos los juzgadores deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio* del orden jurídico,** conforme al cual pueden inaplicar una norma cuando ésta sea contraria a los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación y en los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Además, se estima que si el Juez no advierte oficiosamente que una norma violente los derechos humanos mencionados, a fin de sostener la inaplicación de aquélla en el caso concreto, dicho control de convencionalidad no llega al extremo de que el Juez del conocimiento deba oficiosamente comparar y analizar en abstracto en cada resolución, todos los derechos humanos que forma parte del orden jurídico mexicano, puesto que ello haría ineficaz e irrealizable el desarrollo de la función jurisdiccional, en detrimento del derecho humano de acceso a la justicia por parte de los gobernados, con la consecuente afectación que ello significa.

"**En ese orden de ideas, se colige que resultan infundados los diversos argumentos a través de los cuales la recurrente básicamente manifiesta que el juzgador no debió de haber analizado la convencionalidad de la norma reclamada, ni acudir a fuentes internacionales, si la quejosa no expuso concepto de violación al respecto.**

"Se sostiene lo anterior, puesto que como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los diversos criterios transcritos en apartados anteriores, **con independencia de que en la demanda de amparo no se haya planteado el control de convencionalidad, dicho control debe aplicarse *ex officio* en cualquier caso en que la autoridad jurisdiccional advierta violación a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal o tratados internacionales; por lo que no se requiere de planteamiento expreso de parte de la agraviada.**

"Luego, si en el caso, la parte quejosa únicamente planteó la inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, el juzgador en virtud de las reformas al artículo 1o. constitucional, se encontraba facultado para realizar una interpretación conforme en sentido amplio el ejercer el control de convencionalidad, como lo hizo, tomando en cuenta los derechos humanos contenidos en la Carta Magna –derecho de acceso a la información establecido en su artículo 6o.–; los derechos humanos como parte de los tratados internacionales en los que México ha sido parte –Convención Americana y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos–; así como los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, aun cuando el Estado Mexicano no haya sido parte –*Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*–.

"Ello, toda vez que el Juez Federal determinó, al analizar la convencionalidad de la norma impugnada, que el contenido y alcance del derecho de acceso a la información no se encuentran especificados ni desarrollados en la Carta Magna; que resultaba necesario acudir a fuentes internacionales para determinar cuál es el alcance y significado del derecho de acceso a la información protegido en nuestro régimen de derechos humanos; que los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el Estado Mexicano no fue parte son orientadores para los Jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1o. constitucional.

"En esa tesitura, este tribunal considera que el análisis de la convencionalidad realizado por el a quo no fue desmesurado, como lo refiere la recurrente, pues tal como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso, el Juez de Distrito se valió de las convenciones internacionales y criterios orientadores al considerar que ello sería lo más favorable para el particular, conforme el principio *pro persona* y, además, únicamente fue con la finalidad de robustecer la inconstitucionalidad de la norma impugnada que finalmente determinó.

"El estudio entonces que realizó el a quo de la norma tildada de inconstitucional, se vio complementado con el control de convencionalidad que ejerció; respecto de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado

que es correcto, pues la jurisdicción nacional se ve complementada con la jurisdicción internacional, la cual puede actuar incluso de manera subsidiaria cuando la jurisdicción nacional sea insuficiente en la resolución de un conflicto e, incluso, sostuvo el Alto Tribunal, que con base en la reforma de diez de junio de dos mil once, los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas de protección más amplia.

"Por otra parte, se coincide con la parte recurrente en cuanto sostiene que el a quo no debió efectuar una declaratoria de inconvencionalidad.

"Lo anterior, en razón de que en la especie la parte quejosa expresamente reclamó en sus conceptos de violación la inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, por lo cual, aun cuando el Juez Federal se encuentra obligado a llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio*, sin necesidad de pronunciarse expresamente cuando considere que no opera, lo cierto es que al tratarse de un amparo indirecto en el que se planteó únicamente la inconstitucionalidad de una norma secundaria, el Juez únicamente se encontraba facultado para pronunciarse sobre la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto legal, apoyado en el control de convencionalidad, pero sin declarar la inaplicación de la norma, en virtud del mismo, pues tal inaplicación se encuentra reservada para otros Jueces como lo son los locales."

85. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada **IV.3o.A.19 K (10a.),**[19] de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN EL AMPARO INDIRECTO. SI SE IMPUGNA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE APLICARLO SI ADVIERTE QUE ÉSTA VIOLA ALGÚN DERECHO

[19] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, página 1301, con número de registro digital: 2002266.

FUNDAMENTAL RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN O EN TRATADOS INTERNACIONALES, SIN REQUERIR DEL AGRAVIADO PLANTEAMIENTO EXPRESO AL RESPECTO, PERO SI ÉSTE NO PROPONE DICHO CONTROL, AQUÉL NO PUEDE EFECTUAR UNA DECLARATORIA DE INCONVENCIONALIDAD NI DECLARAR LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, los Jueces del sistema jurídico mexicano, en sus respectivas competencias, deben acatar el principio pro persona, consistente en aplicar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate y, además, al margen de los medios de control concentrado de constitucionalidad adoptados en la Carta Magna, deben ejercer un control de convencionalidad ex officio, conforme al cual pueden inaplicar una norma cuando ésta sea contraria a los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, en los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que México haya sido parte, y en los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando nuestro país no lo haya sido. En ese sentido, cuando en un juicio de amparo indirecto se impugna la inconstitucionalidad de una ley, el Juez de Distrito puede aplicar dicho control si advierte que ésta viola algún derecho fundamental reconocido en la Constitución Federal o en tratados internacionales, sin requerir del agraviado planteamiento expreso al respecto, pues la jurisdicción nacional se complementa con la internacional, la cual puede actuar incluso subsidiariamente cuando aquélla sea insuficiente en la solución del conflicto. Sin embargo, si el quejoso omite plantear el control de convencionalidad, el Juez Federal no puede efectuar una declaratoria de inconvencionalidad ni declarar la inaplicación de la norma, pues en un sistema de control concentrado, el juzgador está facultado únicamente para pronunciarse sobre la declaratoria, en su caso, de inconstitucionalidad del precepto que se impugna, apoyado en el control de convencionalidad, pero sin declarar su inaplicación, salvo que la propia declaratoria así lo disponga."

86. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** 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 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 constitucionales, así como lo establecido en el expediente varios 912/2010 resuelto por este Pleno, **los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación pueden realizar control de convencionalidad *ex officio* de todas las disposiciones normativas de las que conocen (incluidas las aplicadas en todos los actos reclamados) o únicamente de las procesales que aplican en el ámbito de sus competencias y procedimientos (Ley de Amparo, principalmente).**

87. Por una parte, como se vio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo en revisión número 31/2014, determinó, en esencia, que es obligación de los Jueces de Distrito, al resolver en los amparos indirectos de su competencia, llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* al aplicar los preceptos normativos inherentes al procedimiento de amparo (Ley de Amparo), puesto que es respecto de esos preceptos que están obligados a garantizar que no sean contrarios a las disposiciones constitucionales e internacionales que en materia de derechos humanos haya reconocido el Estado Mexicano.

88. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver los amparos en revisión 498/2011 y 136/2012, determinó respectivamente y, en síntesis, que todas las autoridades tienen la obligación de realizar control de convencionalidad *ex officio* no sólo respecto de cualesquiera normas generales, sino también de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos; así como que todos los juzgadores deben ejercerlo.

89. Como ha quedado expuesto, las conclusiones a las que los tribunales contendientes arribaron resultan opuestas y, por ende, es necesario que este Tribunal Pleno defina el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia en aras de la seguridad jurídica.

90. No es obstáculo que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, haya sostenido el criterio antes mencionado al resolver **un solo asunto** (amparo en revisión número 31/2014) y respecto al criterio aludido del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del

Cuarto Circuito se pueda entender que lo sostuvo en **dos asuntos,** esto es, en un asunto (amparo en revisión 498/2011) sostuvo el criterio relativo a que todas las autoridades del Estado Mexicano tienen la obligación de realizar control de convencionalidad *ex officio* no sólo respecto de normas generales, sino también de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos; y en otro asunto (amparo en revisión 136/2012) sostuvo el criterio referente a que todos los Jueces deben realizar el control de convencionalidad, asuntos que originaron dos tesis aisladas diversas, de manera que no se pueda considerar que en un solo asunto emitió un solo criterio o tesis o que su criterio se pueda estimar parcial para efectos de la existencia de la presente contradicción.

91. Ello es así, en razón de que acorde en lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII,[20] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

[20] "**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:
"…
"**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.
"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.
"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.
"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia

225[21] de la Ley de Amparo, la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que los órganos discordantes (Tribunales Colegiados, Plenos de Circuito o las Salas de este Alto Tribunal, en su caso) en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias".

92. Por "tesis" se entiende la posición o criterio que adopta un juzgador a través de argumentaciones de índole lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia determinada. Esto determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos órganos jurisdiccionales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que rodean esos puntos de derecho no sean exactamente iguales.

93. En efecto, la práctica judicial demuestra que es muy difícil que se den dos o más asuntos que resulten idénticos tanto en los problemas de derecho como en los de hecho. Por ello, considerar que la contradicción de tesis se actualiza únicamente cuando los dos asuntos son exactamente iguales, constituye un criterio sumamente rigorista que en la gran mayoría de los casos impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, pues el esfuerzo judicial se centra en detectar las diferencias que distinguen los asuntos y no en solucionar tal discrepancia.

94. En ese contexto, si bien es cierto que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo en revisión 498/2011 determinó –siguiendo el criterio del expediente varios 912/2010 resuelto por este Pleno– que todas las autoridades deben ejercer el control de convencionalidad *ex officio*, aplicándolo no sólo respecto de normas generales, sino también de cualquier actuación u omisión del Estado, y al resolver el diverso amparo en revisión 136/2012 determinó que todos los Jueces deben realizar el control de convencionalidad, no menos cierto resulta también, que la tesis de

y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

[21] "**Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

dicho Tribunal Colegiado consiste, precisamente, en que todas las autoridades, incluidos los tribunales del Poder Judicial de la Federación, deben realizar el control de convencionalidad *ex officio* respecto de toda actuación del Estado.

95. Lo anterior, con independencia de que –como se dijo– se pueda entender que el mencionado Tribunal Colegiado manifestó su posición o criterio a través de argumentaciones de índole lógico-jurídicas para justificar su decisión en más de una controversia determinada. Es decir, que su tesis se encuentra en dos controversias determinadas (amparos en revisión 498/2011 y 136/2012), pues como se ha visto en el amparo en revisión 498/2011, al afirmar que **todas las autoridades** deben realizar el control de convencionalidad *ex officio* –implícita pero indubitablemente–[22] sostuvo que **todos los Jueces** deben hacerlo respecto de toda actuación del Estado, criterio que se vio confirmado por lo que se refiere al primer aspecto implícito destacado al resolver el diverso amparo en revisión 136/2012.

96. Tampoco es óbice para la existencia del criterio que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito únicamente haya manifestado que los Jueces de Distrito realizarían el control de convencionalidad ex officio, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito haya resuelto que todas las autoridades deben ejercer dicho control, pues este último criterio es genérico o amplio comprendiendo de manera implícita pero igualmente indubitable a los tribunales integrantes del Poder Judicial Federal, incluidos, en particular o en concreto, a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito.

97. De igual forma, no es impedimento para que se configure la discrepancia de opiniones jurisdiccionales, el hecho de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito haya resuelto que el control de convencionalidad *ex officio* debe realizarse por los Jueces de Distrito

[22] En este sentido es aplicable la jurisprudencia P./J. 93/2006, correspondiente a la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, con número de registro digital: 169334, de rubro: "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."

al aplicar los preceptos de la Ley de Amparo, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito haya determinado que dicho control debe ejercerse respecto de cualquier actuación u omisión del Estado. Esto es así, en la medida en que, al igual que el anterior aspecto, el último criterio mencionado es más amplio o extenso, abarcando de modo implícito, pero sin lugar a duda, no sólo a la Ley de Amparo sino también cualquier ordenamiento.

98. Lo anterior no implica que se expanda el punto de contradicción, sino por el contrario, en aras de alcanzar seguridad jurídica, deben atenderse a todos los elementos inmersos en la disputa interpretativa a partir del aspecto en común sobre el que divergen los mencionados criterios.[23]

99. También existe contradicción en lo sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región; pues el primero de ellos sostuvo que la materia del control que pueden ejercer los tribunales del Poder Judicial de la Federación se constreñía al ámbito de su competencia, entendiendo por ésta, controlar la regularidad constitucional de las normas procesales que rigen su actuación (destacadamente, la Ley de Amparo); mientras que el segundo de los tribunales mencionados sostuvo que la materia del control que pueden ejercer los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, comprendía no sólo las normas procesales que regulan su actuación (como la Ley de Amparo), sino también, por mayoría de razón, cualquier norma aplicada en los actos reclamados.

100. En diverso orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que **no existe contradicción de tesis** con los criterios sustentados por los siguientes Tribunales Colegiados:

101. **a)** Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo 365/2011 (cuaderno auxiliar 633/2011).

[23] Por analogía resulta aplicable la tesis aislada P. XLVII/2009, correspondiente a Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con 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."

Ello en virtud de que, como tuvo oportunidad de ponerlo de relieve la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 306/2012, dicho Tribunal Colegiado se limitó a transcribir las consideraciones del expediente varios 912/2010.[24]

102. Además, el citado órgano jurisdiccional no se pronunció respecto a la temática que está inmersa en esta contradicción, consistente en si los tribunales pertenecientes al Poder Judicial Federal deben realizar el control de convencionalidad *ex officio* sobre las disposiciones de la Ley de Amparo o sobre toda la actuación del Estado.

103. **b)** Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver las revisiones fiscales 505/2012, 438/2012, 441/2012 y 518/2012, porque tampoco se refirió al punto a dilucidar en esta contradicción de tesis, sino que determinó que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sí se encuentra obligado a realizar el control de convencionalidad *ex officio* respecto de las normas que, a juicio de dicho tribunal administrativo, consideren transgresoras de derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

104. **c)** Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los amparos directos 372/2012 y 559/2012, así como los amparos en revisión 198/2012, 202/2012 y 109/2012.

105. Lo anterior, porque dicho Tribunal Colegiado, siguiendo las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver el expediente varios 912/2010, concluyó que el control de convencionalidad que debe realizarse por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, opera en el ámbito de sus competencias, pero no precisó –ni siquiera implícitamente y, por ende, de manera indubitable– si dicho control debía llevarse a cabo sobre todos los actos de los

[24] Resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil trece por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En la página 40 de dicha ejecutoria se sostuvo: "… el único pronunciamiento *propio* del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, fue en el sentido de que *a los tribunales de la Federación les corresponde aún de oficio analizar la actualización de alguna infracción a los derechos humanos …*"

que tienen conocimiento o sólo sobre los preceptos de la Ley de Amparo. Temática ésta que es la que se actualiza en la presente contradicción.

106. **Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de la siguiente **pregunta:**

107. ¿Pueden los tribunales del Poder Judicial de la Federación realizar control de convencionalidad ***ex officio*** **sobre todas las disposiciones normativas que conocen, tanto las procesales que rigen su actuación (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, fundamentalmente), como cualesquiera otras aplicadas en los actos reclamados (substantivas o procesales); o únicamente sobre las normas procesales que aplican en el ámbito de sus competencias y procedimientos (Ley de Amparo, etcétera)?**

## V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

108. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

109. Debe remarcarse que la materia de esta contradicción de tesis no consiste en determinar si el Poder Judicial de la Federación tiene competencia o no para realizar control de constitucionalidad[25] *ex officio*. Sobre este punto no

[25] Este Tribunal Pleno precisa que, siempre que aluda a control de constitucionalidad, se está refiriendo al control que tiene como parámetro tanto la Constitución Mexicana como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cualquier otro tratado internacional del que el país sea parte y reconozca derechos humanos (es decir, también a lo que se alude en ocasiones como "control de convencionalidad"), pues en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional y lo resuelto por este tribunal en la contradicción de tesis 293/2011, los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales constituyen, en nuestro sistema jurídico, el parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, la distinción entre control de constitucionalidad y convencionalidad, si bien tiene un valor pedagógico y académico, no será usada en esta ejecutoria,

hubo discrepancia alguna entre los Tribunales Colegiados mencionados, pues de manera congruente con la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fijada en la resolución del expediente varios 912/2010 y desarrollada en múltiples precedentes, partieron de la premisa implícita de que los tribunales de amparo sí tienen competencia para realizar ese tipo de control de constitucionalidad, y de que están obligados a ello en términos de los artículos 1o. y 133 constitucionales, conforme a los cuales, todas las autoridades jurisdiccionales del país tienen el deber de realizar *ex officio*, en el ámbito de sus competencias, control de constitucionalidad.

110. **La materia de esta contradicción reside, *exclusivamente*, en determinar cuál es el objeto y alcance del deber de realizar control de constitucionalidad *ex officio* a cargo del Poder Judicial de la Federación, *cuando actúa como tribunal de amparo,* a saber: si ese control debe recaer únicamente sobre las normas procesales que aplica en el trámite y resolución de los juicios de amparo (Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, básicamente) o, además de éstas, también sobre cualquier otra norma, substantiva o adjetiva, de la que tenga conocimiento en el ejercicio de su competencia porque hubiera sido aplicada en el acto reclamado.**

111. Ahora bien, es conveniente hacer una aclaración terminológica. Se ha vuelto habitual la afirmación de que el Poder Judicial de la Federación, cuando actúa como tribunal de amparo (es decir, cuando ejerce su competencia para hacer control *concentrado* de constitucionalidad), puede y debe realizar control *difuso* de constitucionalidad, *ex officio*, en los casos en que no exista concepto de violación ni razón para suplir la deficiencia o ausencia de éstos,[26] y advierta

pues en nuestro sistema jurídico ambas nociones están contenidas en la de control de constitucionalidad. Ver tesis P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". (Décima Época. Registro digital: 2006224. Instancia: Pleno. Tipo de tesis jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, página 202).

[26] En ocasiones suele distinguirse entre concepto de violación y causa de pedir, como si se tratara de cosas diferentes. Sin embargo, este uso de la distinción es equívoco. La causa de pedir, entendida

que determinada norma es contraria a los derechos humanos previstos en la Constitución o los tratados internacionales. Es decir, se afirma que el Poder Judicial de la Federación, órgano de control *concentrado*, puede y debe hacer control *difuso* en el juicio de amparo.

112. Este uso de los términos es poco clarificador por lo siguiente. Como es sabido, existen varios sistemas de control de constitucionalidad. En un sistema difuso puro, se deja en manos de todos los Jueces la protección de la Constitución, de manera que no existen Jueces especializados en controlar la constitucionalidad de actos, sino que cualquier Juez ordinario, es a la vez Juez constitucional, y puede controlar incidentalmente la constitucionalidad de las normas que aplicará en los procesos ordinarios, con efectos interpartes consistentes en la inaplicación en el caso concreto en el supuesto de que fueran inconstitucionales.

113. En un sistema concentrado puro, conviven Jueces ordinarios que no tienen facultades para hacer control de constitucionalidad, con Jueces constitucionales que tienen la competencia exclusiva para hacerlo (de aquí el nombre de concentrado) a través de la vías directas o principales de control que se abren vía acción, en las que la constitucionalidad de las normas es la materia del proceso y los efectos de la declaratoria de invalidez son *erga omnes*, expulsan la norma del sistema jurídico.

114. Existen también sistemas mixtos en los que se da una cierta combinación de los rasgos anteriores, como lo es nuestro sistema de control constitucional.

---

como la expresión de un argumento completo que identifique la violación y provea las razones jurídicas y/o fácticas de ésta, no es sino la expresión de un concepto de violación. Como puede advertirse de la vieja jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte (2a./J. 63/98) que introdujo la noción de causa de pedir, ésta no se incorporó en la práctica judicial para distinguirla de la de conceptos de violación, sino para superar una concepción de estos radicalmente formalista, que obligaba a los postulantes, so pena de inoperancia, a expresar sus argumentos precisamente en la forma de un silogismo que partiera de una premisa mayor (la norma constitucional), seguida de la menor (el acto reclamado) y de la conclusión (la contrariedad entre las premisas). Por tanto, en esta ejecutoria se usará, indistintamente, la expresión conceptos de violación o causa de pedir, como sinónimos.

115. Ahora bien, el control constitucional puede realizarse vía acción directa o principal (amparo indirecto, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad), cuando la norma general es el acto impugnado y la materia del medio de control constitucional; y vía indirecta o incidental, cuando la norma general no es el acto impugnado ni la materia propiamente del juicio, sino que fue aplicada en el acto impugnado de que se trate.

116. Asimismo, el control puede activarse de dos formas: a petición de parte (a través de conceptos de violación y en suplencia de la deficiencia –e incluso la ausencia– de éstos), o *ex officio*, esto es, cuando lo hace el órgano jurisdiccional en razón de su actividad y sin que exista concepto de violación ni motivo alguno de suplencia, o al margen de que exista alguno.

117. De lo anterior puede concluirse que los términos difuso y concentrado aluden, no al tipo de control (a petición de parte o *ex officio*), sino al órgano jurisdiccional que lo hace.

118. En un sistema mixto, como el nuestro, existen Jueces que *concentran* la competencia para hacer control constitucional por vía de acción directa o principal (en nuestro caso, el Poder Judicial de la Federación a través de la acción de amparo, la de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales), por lo que se trata de órganos de control concentrado; y el resto de Jueces ordinarios carecen de competencia para hacer control constitucional por vía de acción directa o principal, pero, no obstante, están obligados a ejercer*, ex officio* e incidentalmente, control constitucional en los asuntos ordinarios que conocen, de aquí que se trate de órganos de control difuso.

119. En este sentido, un uso estricto de estas categorías debe llevar a replantear el problema de la contradicción en los siguientes términos.

120. Los Jueces ordinarios (pertenezcan orgánicamente al Poder Judicial, ya sea federal[27] o de los Estados; o al Poder Ejecutivo –Juntas de Conciliación,

[27] Jueces de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito (ahora Colegiados de Apelación) de procesos federales ordinarios (civiles, mercantiles o penales).

locales o federales, tribunales agrarios, tribunales administrativos, estatales o federales) deben hacer control *ex officio* de constitucionalidad. A estos órganos se les denomina de control difuso.

121. Los Jueces constitucionales del Poder Judicial de la Federación (Jueces de Distrito de amparo, Tribunales Unitarios ahora Colegiados de Apelación –excepcionalmente– y colegiados de circuito, y Suprema Corte de Justicia de la Nación) son órganos de control concentrado. Estos órganos jurisdiccionales pueden y deben hacer control vía acción directa o principal (juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional) de dos maneras distintas: en respuesta a un concepto de violación y en suplencia de la queja, o *ex officio*, cuando no existan los presupuestos anteriores.

122. El punto de esta contradicción, entonces, es el siguiente. Los órganos de control concentrado de constitucionalidad, cuando ejercen esa competencia en el juicio de amparo y no existe concepto de violación ni motivo de suplencia, deben hacer *control –concentrado– ex officio respecto de qué normas:* sólo de las procesales que aplican durante el trámite y resolución del juicio de amparo (Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) o, también, sobre cualesquiera normas sustantivas o procesales aplicadas en los actos reclamados.

123. En este sentido, el objeto de esta contradicción no radica en si los tribunales de amparo tienen competencia para realizar control *ex officio* de constitucionalidad, ni si tienen el deber de hacerlo. Este Tribunal Pleno ha dado por supuestas esas premisas, lo mismo que los Tribunales Colegiados que emitieron los criterios contendientes. La cuestión es cuál es el *alcance* del deber de los tribunales de amparo o de control concentrado de realizar control *ex officio* de constitucionalidad.

124. Pues bien, esta Suprema Corte, en una nueva reflexión y apartándose del criterio que en una anterior integración había fijado en el amparo directo en revisión 1046/2012, estima que la respuesta a la interrogante planteada es en el sentido de que los órganos del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de amparo, **deben realizar control de constitucionalidad *ex officio*, tanto de las disposiciones procesales que aplican durante el trámite y resolución del juicio**

**de amparo, es decir, de la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la primera; como de cualesquiera normas substantivas o adjetivas aplicadas en el acto reclamado (o en el procedimiento que, en su caso, le preceda) de las que tengan conocimiento al ejercer su competencia como órganos de control concentrado de constitucionalidad en el juicio de amparo, directo o indirecto.**

125. Para justificar la respuesta a este problema, es necesario –por razones metodológicas– distinguir tres cuestiones que se abordarán en este orden.

126. En primer lugar, se reseñará la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa al deber de todas las autoridades jurisdiccionales del país de realizar, *ex officio*, control de constitucionalidad, fijada en la resolución del expediente varios 912/2010 y desarrollada en múltiples precedentes. La finalidad de este análisis será fijar un marco general de referencia para resolver el problema planteado. En seguida, se expondrá el argumento general que a juicio de este Tribunal Pleno, justifica la respuesta al problema materia de la contradicción, mencionada líneas atrás.

127. Posteriormente, se abordará la problemática de esta ejecutoria en dos apartados distintos correspondientes al juicio de amparo directo e indirecto, respectivamente, pues las diferencias en cuanto al objeto de esos juicios, los procedimientos y los efectos de los mismos, aconsejan esta separación. Asimismo, se expondrán las razones que justifican el abandono del criterio que el Tribunal Pleno había fijado en una integración anterior, al resolver el amparo directo en revisión 1046/2012.

128. **Doctrina sobre el control *ex officio* de constitucionalidad.** Para exponer este punto, este Tribunal Pleno considera pertinente retomar las consideraciones que al respecto efectuó al resolver en sesión de dieciséis de abril del dos mil quince, el amparo directo en revisión 1046/2012, al que se aludirá con detenimiento en el siguiente apartado. En ese precedente se reseñó la doctrina respecto del control *ex officio* de constitucionalidad, en lo que interesa, en los términos siguientes (citados prácticamente de manera literal).

129. A partir del expediente varios 912/2010, iniciado con motivo de la condena al Estado Mexicano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido desarrollando interpretativamente las premisas básicas de un sistema de control de constitucionalidad con base, fundamentalmente, en los artículos 1o. y 133 constitucionales, que establecen:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados

y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

130. Al respecto, a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada el diez de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, este tribunal ha sostenido que ha operado un cambio de paradigma en nuestro sistema de control constitucional, en el que se ha ampliado el catálogo de los derechos humanos conformado por los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos más los reconocidos por los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano es Parte.

131. Ante esa nueva dinámica en la labor que han de realizar las autoridades judiciales (tanto federales como locales) para la protección de derechos humanos, en la que cobra vigencia el control difuso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una serie de criterios para explicar cómo ha de administrarse el imperativo prescrito en el referido artículo 1o. de la Carta Magna, cuya evolución en su tratamiento a cargo de este Alto Tribunal, actuando en Pleno y en Salas, ha ido desde distinguir el "control de constitucionalidad" del "control de convencionalidad", a proponer la existencia de un bloque de constitucionalidad y, en los asuntos más recientes, a identificarlo como un control de regularidad constitucional.

132. Así, en la ejecutoria de catorce de julio de dos mil once dictada en el expediente varios 912/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos sobre el contenido del considerando séptimo, en torno al tema del control constitucional y de convencionalidad dejó sentadas las siguientes premisas:

a) Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solamente por los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también por los que se encuentran contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho

humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona.*

b) Los mandatos contenidos en la nueva redacción del artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso 133 de la Constitución Federal para determinar el marco en el que debe realizarse este control de convencionalidad, ejercicio que será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico.

c) En el caso específico de la función jurisdiccional, si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

d) Entonces, debe partirse de la base de que existen dos vertientes dentro del modelo de "control de constitucionalidad" en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de "control de convencionalidad" en los términos apuntados, a saber: el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto) y, en segundo término, el control difuso que ha de ejercerse por el resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada para resolver ese preciso tema.

e) Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas.

f) Este sistema permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los

que finalmente habrán de fluir hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional.

g) Al margen de los controles que han quedado mencionados, todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes a partir de la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia (interpretación *pro homine* o *pro persona*), sin que en tal caso exista la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

133. Tales bases aparecen simplificadas en el cuadro que se reproduce a continuación y que consta en la ejecutoria del asunto varios 912/2010.

**Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad**

| Tipo de control | Órgano y medios de control | Fundamento constitucional | Posible resultado | Forma |
|---|---|---|---|---|
| **Concentrado:** | Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo):<br><br>a) Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.<br><br>b) Amparo indirecto<br><br>c) Amparo directo | 105, fracciones I y II, 103, 107, fracción VII, 103, 107, fracción IX. | Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes<br><br>No hay declaratoria de inconstitucionalidad | Directa |
| **Control por determinación constitucional específica:** | a) Tribunal Electoral en juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en | Artículo 41, fracción VI, 99, párrafo 6, 99, párrafo 6. | No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación | Directa e incidental* |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | organización y calificación de comicios o controversias en los mismos<br><br>b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | | | |
| **Difuso:** | a) Resto de los tribunales<br><br>a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos<br><br>b. Locales: judiciales, administrativos y electorales | 1, 133, 104 y derechos humanos en tratados<br><br>1, 133, 116 y derechos humanos en tratados | No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación | Incidental* |
| **Interpretación más favorable:** | Todas las autoridades del Estado Mexicano | Artículo 1 y derechos humanos en tratados | Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad | Fundamentación y motivación. |

* Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

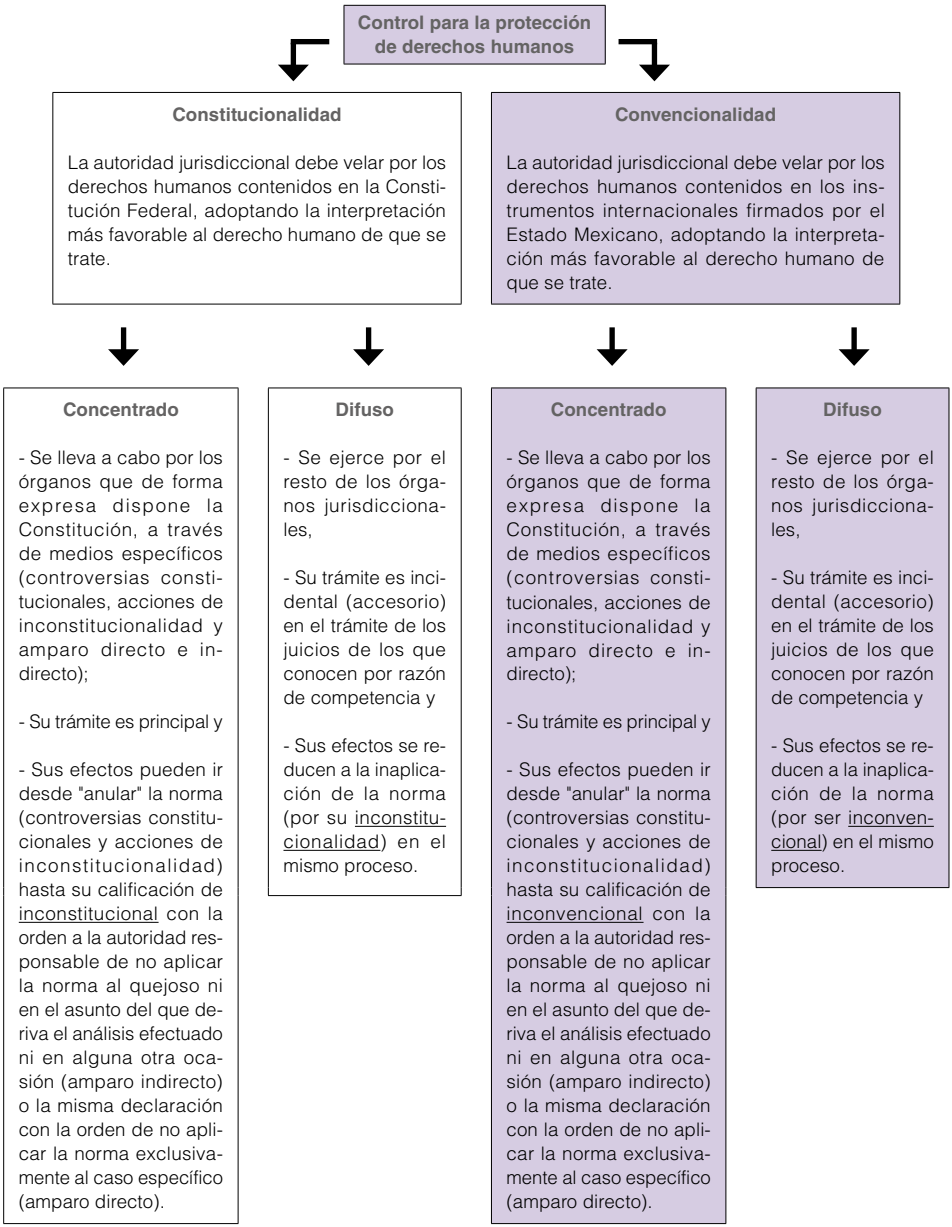
134. En relación con esto, el Pleno de este tribunal emitió la tesis aislada del rubro y contenido siguientes:

"SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado

en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad."[28]

135. Así, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que las dos vertientes que existen dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano (concentrado y difuso) son acordes con un modelo de control de convencionalidad, de manera que los órganos que tradicionalmente han ejercido un control de constitucionalidad concentrado (por disposición expresa de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) tienen facultades para llevar a cabo un control de convencionalidad y decidir si la norma legal o reglamentaria del sistema jurídico nacional debe ser aplicada o no por la autoridad responsable, esto, a partir del contraste de dicha disposición legal con las normas de tratados internacionales que hayan sido suscritos por el Estado Mexicano. Ese control, según lo dicho hasta entonces por este Tribunal Pleno, se ejerce de acuerdo con lo que enseguida se expone gráficamente, en la parte sombreada:

[28] Tesis P. LXX/2011 (9a.), consultable en la página quinientos cincuenta y siete, del Libro III, Tomo 1, diciembre de dos mil once, materia constitucional, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 160480.


Control para la protección de derechos humanos
Constitucionalidad
La autoridad jurisdiccional debe velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.
Convencionalidad
La autoridad jurisdiccional debe velar por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.
Concentrado
- Se lleva a cabo por los órganos que de forma expresa dispone la Constitución, a través de medios específicos (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparo directo e indirecto);
- Su trámite es principal y
- Sus efectos pueden ir desde "anular" la norma (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) hasta su calificación de inconstitucional con la orden a la autoridad responsable de no aplicar la norma al quejoso ni en el asunto del que deriva el análisis efectuado ni en alguna otra ocasión (amparo indirecto) o la misma declaración con la orden de no aplicar la norma exclusivamente al caso específico (amparo directo).
Difuso
- Se ejerce por el resto de los órganos jurisdiccionales,
- Su trámite es incidental (accesorio) en el trámite de los juicios de los que conocen por razón de competencia y
- Sus efectos se reducen a la inaplicación de la norma (por su inconstitucionalidad) en el mismo proceso.
Concentrado
- Se lleva a cabo por los órganos que de forma expresa dispone la Constitución, a través de medios específicos (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparo directo e indirecto);
- Su trámite es principal y
- Sus efectos pueden ir desde "anular" la norma (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) hasta su calificación de inconvencional con la orden a la autoridad responsable de no aplicar la norma al quejoso ni en el asunto del que deriva el análisis efectuado ni en alguna otra ocasión (amparo indirecto) o la misma declaración con la orden de no aplicar la norma exclusivamente al caso específico (amparo directo).
Difuso
- Se ejerce por el resto de los órganos jurisdiccionales,
- Su trámite es incidental (accesorio) en el trámite de los juicios de los que conocen por razón de competencia y
- Sus efectos se reducen a la inaplicación de la norma (por ser inconvencional) en el mismo proceso.

136. Ahora, cuando ese control se realiza a petición de parte, mediante los mecanismos directos previstos para ello (amparo en sus dos modalidades –directo e indirecto–, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional) estaremos frente a un control concentrado cuyo análisis no solamente se reduce a normas que vulneren derechos humanos sino a cualquier derecho o facultad prescrita en la Norma Fundamental o en tratados internacionales que, en concepto del promovente, se vea transgredido o invadido por la norma legal o reglamentaria impugnada y cuyo conocimiento corresponde a los órganos expresamente establecidos en las leyes reglamentarias aplicables, en los términos que aparezca la distribución de competencias.

137. Por otro lado, cuando el análisis se realiza oficiosamente por cualquier autoridad jurisdiccional (esté o no facultada para ejercer control constitucional concentrado) por advertir, *ex officio*, que la norma que debe aplicar es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional, sin que exista petición alguna del justiciable, se afirma que tal ejercicio corresponde a un control difuso.[29]

138. Ciertamente, por lo que hace al control difuso, es un sistema que confía a cualquier autoridad jurisdiccional, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes; así, en el caso de nuestro actual sistema jurídico, toda autoridad jurisdiccional debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar una norma que sea violatoria de derechos humanos y fallar una sentencia con efectos interpartes.

139. Ahora bien, cuando se habla del control *ex officio* que se predica del control judicial, debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen lo pueden hacer por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean Jueces de control constitucional concentrado; y, 2) no exista una

[29] Como se mencionó previamente, cuando en una vía de control concentrado de constitucionalidad, como el juicio de amparo, se realiza control *ex officio* (es decir, en virtud de la función jurisdiccional y sin que medie concepto de violación ni motivo de suplencia), no se trata de un control difuso (esto es, del que realizan los Jueces en procesos ordinarios), sino de un control *concentrado ex officio* prescrito por el artículo 1o. constitucional. No obstante, dado que se cita el precedente de este Tribunal Pleno, se preserva ese preserva en este párrafo esa expresión.

solicitud expresa de las partes o motivo de suplencia, pues es la propia Norma Fundamental la que los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que ésta es violatoria de derechos humanos,[30] de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional *per se* sino sólo una técnica al alcance del Juez, para que pueda ejercer un control de constitucionalidad al interior de un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza.

140. Lo anterior fue explicado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 336/2013, que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), publicada en la página novecientos ochenta y cuatro, del Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, de la *Gaceta*

[30] Véase la tesis aislada 1a. CCCLX/2013, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página quinientos doce, del Libro 1, Tomo I, diciembre de dos mil trece, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2005116, que dice: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE. La expresión *ex officio* no significa que siempre y sin excepción, los Jueces deban hacer obligatoriamente el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; dicha expresión significa que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean Jueces de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes. En ese sentido, no debe pasarse por alto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco), determinó que el control a cargo de los Jueces del país que no formen parte del control concentrado, debía realizarse incidentalmente durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Así, la expresión *ex officio* que se predica del control judicial significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, por el simple hecho de ser Jueces, pero no que 'necesariamente' deban realizar dicho control en todos los casos, en cualquiera de sus tres pasos: 1) interpretación conforme en sentido amplio; 2) interpretación conforme en sentido estricto; y, 3) inaplicación; sino en aquellos en los que incidentalmente sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad. En ese sentido, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el control *ex officio* no necesariamente debe ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones. Lo anterior supone que los Jueces, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control *ex officio* en los tres pasos referidos, debieron resolver o despejar cualquier problema relacionado con presupuestos de procedencia o admisibilidad."

*del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2006186, que dice:

"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó

el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado."

141. Al llevar a cabo el examen de que se trata, la autoridad no debe perder de vista que, por lo general,[31] las normas gozan de una presunción de constitu-

[31] Por regla general las normas jurídicas gozan de la presunción de constitucionalidad. Esto sucede cuando derivan de un procedimiento en que se han respetado las condiciones que dotan de valor epistémico al procedimiento democrático, como son aquellas relativas a la deliberación en ciertas condiciones (sin excluir a ninguno de los afectados, con base en información relevante y procedimientos racionales, etcétera). Sin embargo, es notorio que no todas las normas del sistema jurídico derivan de un procedimiento con esas características, por lo que si el procedimiento no se cumplió en absoluto (p.ej. normas heredadas de una etapa no democrática) o no se cumplió sino deficitariamente, en cierto grado, entonces las normas que resulten o no gozan de la presunción de constitucionalidad en absoluto o sólo gozarán de ella moderadamente, según el grado en que se haya cumplido el procedimiento que las dota de esa presunción. Hay otros casos en que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, las normas no sólo no gozan de la presunción de constitucionalidad, sino que se presumen inconstitucionales. Por mencionar dos ejemplos, cuando establecen medidas regresivas en perjuicio de derechos humanos, o cuando hacen distinciones con base en "categorías sospechosas" como la orientación sexual, el origen étnico o nacional, el género, etcétera.

cionalidad que puede ser derrotada, para cuyo efecto, precisamente, ha de llevar a cabo el control *ex officio* en tres pasos: interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto e inaplicación,[32] siendo la inaplicación de la norma el último recurso al que debe acudir, pues se trata de agotar la posibilidad de lograr una interpretación que resulte acorde a la Constitución y sólo en el caso de no ser esto posible, debe inaplicar la disposición violatoria de derechos humanos.

142. En ese precedente, se afirmó que los Tribunales Colegiados, en el juicio de amparo directo, pueden ejercer, de oficio, ese control difuso de regularidad constitucional por imperativo del artículo 1o. constitucional que obliga a todas las autoridades del país, con la aclaración de que tal ejercicio *ex officio*, en su modalidad de control difuso (sic), deben realizarlo los tribunales federales en el ámbito de su competencia, en los términos dispuestos en el artículo 1o. constitucional, párrafo tercero.

143. Esta conclusión, puede extenderse válidamente a los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando conocen del juicio

[32] Tal es el criterio que informa la tesis aislada sustentada por este Tribunal Pleno, derivado del expediente varios 912/2010: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país –al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano–, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es Parte."

de amparo indirecto, a saber, Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de circuito (excepcionalmente) y Tribunales Colegiados (en los recursos respectivos), puesto que ese deber deriva, directamente, del artículo 1o. constitucional, que en lo que interesa, impone a todas las autoridades jurisdiccionales del país el deber de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. E, indudablemente, parte del ámbito en que ejercen su competencia las autoridades mencionadas, es cuando conocen de los juicios de amparo indirecto.

144. Ciertamente, cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación llevan a cabo el control de regularidad constitucional concentrado, éste se verifica a través de los mecanismos previstos en la Norma Fundamental (amparo en sus dos modalidades, directo e indirecto, que es la materia de esta contradicción, además de acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional), con la aplicación de las disposiciones previstas en las leyes reglamentarias respectivas (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo y Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional).

145. Cuando esos órganos jurisdiccionales conocen del juicio de amparo directo e indirecto, incluidos sus recursos, deben observar, *por lo general*, las reglas que tradicionalmente han normado dichas instituciones, aunque a partir del nuevo paradigma se establecieron deberes adicionales, en la medida en que, por ejemplo, deben preferir la interpretación que resulte más favorable para la protección de derechos humanos (principio *pro persona*), en aras de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, según lo dispuesto en el propio artículo 1o. constitucional.

146. Ahora bien, el punto de esta contradicción radica, como se mencionó, en determinar cuál es el alcance y el objeto del deber de realizar control constitucional *ex officio* que el Poder Judicial de la Federación está obligado a realizar al conocer del juicio de amparo, directo e indirecto, es decir, si puede ejercer ese control exclusivamente sobre las normas procesales que aplica al tramitar y

resolver el juicio de amparo (Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), o también, sobre cualquier otra norma sustantiva o adjetiva de la que tiene conocimiento por haberse aplicado en el acto reclamado.

147. Conviene precisar, para abordar la cuestión, que la propia Corte Interamericana ha resuelto que el ejercicio del control de convencionalidad debe realizarse por las autoridades jurisdiccionales "*en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y considerando los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones*".[33]

148. Así, la Corte Interamericana estableció que el control de convencionalidad no es irrestricto, pues está sujeto a presupuestos formales y materiales, esto es, debe atenderse a las reglas de competencia y a las reglas procesales establecidas en el orden jurídico interno de cada Estado.

149. Debe aclararse, desde ahora, que en esta contradicción de tesis la cuestión que se plantea no está vinculada con los presupuestos materiales y formales de procedencia del juicio o recurso de que se trate, ya que se da por supuesto que deben satisfacerse, por regla general, para que proceda efectuar el control *ex officio* de constitucionalidad, a menos que el objeto mismo de ese control sean las normas que establecen dichos presupuestos formales o materiales de procedencia.

150. Hasta este punto, este Tribunal Pleno reitera, en lo esencial, las consideraciones preliminares que ha ido desarrollando en su doctrina constitucional y se plasmaron en parte de la argumentación del amparo directo en revisión 1046/2012 citado.

151. Precisado el marco general sobre esta problemática desarrollado en precedentes, se estima conveniente exponer el argumento general que sustenta

[33] Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C, No. 158, párrafo 128.

la conclusión adelantada previamente, antes de abordar las peculiaridades del control *ex officio* que los tribunales de amparo deberán realizar en las distintas vías del juicio constitucional, directa e indirecta.

152. Para dar respuesta a esta problemática, debe partirse de la distinción entre normas de competencia o normas que confieren poderes normativos para realizar control constitucional, y normas que regulan el ejercicio de esas competencias o poderes, como las que permiten, obligan o prohíben ejercitar determinada competencia, así como las que fijan los cauces procesales para ejercerlas.

153. Las normas de competencia determinan qué órgano u órganos del Estado tiene(n) el poder normativo para realizar determinados actos jurídicos, en este caso, para ejercer control de constitucionalidad.

154. Las normas que regulan el ejercicio de esas competencias son las que pueden distinguirse analíticamente de las normas de competencia propiamente dichas, aunque a menudo se presenten inmersas en una misma disposición. Estas normas determinan los cauces procesales para ejercer determinada competencia así como establecen deberes, prohibiciones o permisiones respecto del ejercicio de la misma, en el caso, se trata de las normas que determinan si la competencia para ejercer control de constitucionalidad es de ejercicio potestativo, obligatorio o, incluso, prohibido[34] y cómo puede o debe ejercerse esa competencia, es decir, vía acción o incidentalmente, en respuesta a conceptos de violación o en suplencia de la queja, y/o *ex officio*, etcétera.

155. Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, ha reconocido que tanto los tribunales ordinarios como los tribunales de amparo, tienen competencia para ejercer control constitucional, aunque el ejercicio y las condiciones de esa competencia está sometido a regulaciones distintas.

156. Como ya se dijo, este Tribunal Pleno interpretó, en el precedente citado (expediente varios 912/2010), que el artículo 133 constitucional dota de compe-

[34] Los tribunales tienen competencia para dictar sentencias inconstitucionales, pero lo tienen prohibido, por ejemplo.

tencia a los tribunales ordinarios para ejercer control *difuso* de constitucionalidad, pues establece que:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

157. En el mismo precedente, este Tribunal Pleno consideró que existen normas que regulan el ejercicio de esa competencia por los órganos de control difuso, fundamentalmente los artículos 1o. y 133 constitucionales,[35] de los que deriva que es obligatorio realizar ese control de constitucionalidad en los procedimientos ordinarios que conocen, de manera incidental, con el único efecto de inaplicar la norma en el caso concreto, en relación con las partes.

158. Por lo que hace a los tribunales de amparo, este Tribunal Pleno estima que son competentes para realizar control de constitucionalidad, esto es, para *controlar la constitucionalidad del acto reclamado y de las normas que se aplicaron en él y en el procedimiento del que deriva, en su caso*, en términos de los artículos 103, fracción I, y 107 constitucionales, y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo:

[35] "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

*De la Constitución:*

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

*De la Ley de Amparo:*

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: **I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte**."

159. En este sentido, los tribunales de amparo son desde luego competentes para revisar la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado y en el procedimiento del que deriva, así como para revisar, como se ha admitido al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, la legalidad de su aplicación para verificar el respeto a la garantía de legalidad de la actuación del poder público, prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales.

160. Tradicionalmente, esa competencia de los tribunales de amparo ha estado regulada por normas que establecen la obligación de ejercerla en las distintas vías del juicio constitucional, en respuesta a conceptos de violación o en suplencia de la deficiencia o ausencia de la queja, como lo disponen los artículos 107, fracciones I y II, párrafo quinto, constitucional, y 79, 108, fracción VIII, y 175, fracción VII, de la Ley de Amparo:

*Constitución.*

"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:

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, **siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.**

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"…

"**En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.**"

***Ley de Amparo***

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los Juzgados y Tribunales del Circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y,

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y,

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y,

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos

casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."

"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"…

"VIII. Los conceptos de violación."

"Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

"…

"VII. Los conceptos de violación."

161. La cuestión no es, entonces, si los tribunales de amparo tienen competencia para realizar control constitucional, pues es claro que sí la tienen, por lo que no se trata de una cuestión competencial, pero tampoco versa sobre si esos tribunales tienen el deber de realizar control de constitucionalidad *ex officio*, pues este Tribunal Pleno ya ha reconocido que a raíz de las reformas constitucionales sobre derechos humanos del año dos mil once, y específicamente del nuevo contenido del artículo 1o. constitucional, se introdujeron normas que obligan a los tribunales de amparo a ejercer *ex officio* su competencia para realizar control constitucional, cuando ello sea necesario para proteger derechos humanos.

162. La cuestión que subsiste es, simplemente, *cuál es el alcance* de ese deber de realizar control constitucional *ex officio*: sólo respecto de las normas procesales del juicio de amparo, o también respecto de las normas aplicadas por las autoridades responsables en el acto reclamado o en el procedimiento del que deriva.

163. Y este Tribunal Pleno estima que un análisis de las normas que regulan el ejercicio de la competencia para ejercer control constitucional previstas en el artículo 1o. constitucional, permite concluir que el alcance de ese deber abarca tanto las normas procesales del juicio de amparo, como las aplicadas por las autoridades responsables en el acto reclamado o en el procedimiento del que deriva.

164. En efecto, el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional establece que es deber de todas las autoridades del país, *en el ámbito de sus competencias*, proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos. Y, entre otros deberes, impone a todas las autoridades del Estado, el de *prevenir o evitar* violaciones a los derechos humanos.

165. Para determinar el alcance de estos deberes que regulan el ejercicio de la competencia de ejercer control constitucional, es preciso partir directamente de la obligación de interpretar las normas relativas a derechos humanos de la manera más favorable a las personas, prevista en el párrafo segundo de la misma disposición; y tener en consideración que los derechos humanos, como lo ha reconocido esta Suprema Corte en varias ocasiones,[36] tutelan bienes básicos para toda persona y son expresión de exigencias dotadas de la máxima fuerza jurídica, derivadas de los principios de igualdad, libertad y dignidad.

166. De aquí que, en definitiva, la obligación prevista en el artículo 1o. constitucional debe ser entendida no sólo con el máximo alcance, sino también con la máxima intensidad posible, por lo que cualquier limitación a ésta debe estar estrictamente justificada en razones provenientes de la necesidad de proteger los propios derechos humanos, y ser sometida a un escrutinio riguroso de constitucionalidad.

167. Por tanto, la obligación de respetar, proteger, garantizar, promover y prevenir violaciones a los derechos humanos debe tener el alcance más amplio posible y sólo puede ser limitada, válidamente, con base en principios jurídicos

[36] Ver, por todos, el amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala el veinte de abril de dos mil dieciséis, que este Tribunal Pleno comparte, en lo atinente.

estrictamente justificados, como los principios institucionales que sean *indispensables* para preservar el adecuado funcionamiento del sistema jurídico, necesario para garantizar esos derechos básicos.

168. Con base en lo anterior, el deber de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de *evitar o prevenir* violaciones a éstos, por lo que hace a las autoridades jurisdiccionales, debe entenderse en el sentido siguiente.

169. Los órganos jurisdiccionales, cuando conocen de un asunto de su competencia, deben abstenerse de violar directamente un derecho humano, aplicando normas inconstitucionales.

170. Pero además, el artículo 1o. constitucional implica el deber de que los tribunales prevengan violaciones a los derechos humanos, lo que se traduce normativamente en la obligación de abstenerse de tomar cualquier decisión que implique convalidar, consentir, tolerar, transigir o de cualquier manera, causar la violación de un derecho humano, incluso si la violación será directamente cometida por otras autoridades o particulares relacionados con el proceso (partes, terceros, auxiliares, etcétera) distintas del propio tribunal, *por órdenes de éste o como consecuencia de lo resuelto por éste.*

171. En este sentido, es cierto que el juicio de amparo no es una instancia más de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, sino un juicio constitucional con una *litis* y estructura procesal propias, distintas de las de los actos reclamados, y que en el juicio de amparo no se reasume la jurisdicción de las autoridades ordinarias, sino que se trata de un juicio constitucional excepcional en el que se revisa la constitucionalidad de los actos reclamados y, en su caso, se ordena a la autoridad realizar las acciones necesarias para reparar –o compensar– las violaciones advertidas.

172. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno ello no es una razón para limitar el alcance del deber de realizar control *ex officio* de constitucionalidad, porque el artículo 1o. constitucional, como ya se dijo, establece el deber de los tribunales de amparo de *evitar* violaciones a derechos humanos en el ejercicio de su competencia y, en este sentido, si los tribunales de amparo advierten,

cuando conocen del juicio de amparo, que en el acto reclamado se aplicaron normas inconstitucionales, entonces, a partir de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional tienen el deber de evitar ordenar a la autoridad responsable aplicar esas normas o de convalidar la aplicación efectuada por ésta en los actos reclamados, incluso si no fue alegado en conceptos de violación o existe motivo de suplencia.

173. De lo contrario, violarían el deber de evitar violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de su competencia al conocer del juicio de amparo, deber que está categóricamente previsto en el artículo 1o. constitucional.

174. En este sentido, el artículo 1o. constitucional introdujo una norma que regula el ejercicio de la competencia de ejercer control de constitucionalidad, tanto difuso como concentrado, y esa norma establece el deber de realizar ese control *ex officio* siempre que sea necesario para evitar violaciones a derechos humanos.

175. En el caso de la competencia para realizar control difuso, se trata de la única norma que regula esa competencia. En el caso de la competencia para realizar control concentrado, que es la que otorga la Constitución y la Ley de Amparo a los tribunales de amparo, se trata de una norma que impone el deber de realizar ese control *ex officio* y se suma a las normas preexistentes que imponían ya el deber de ejercitar esa competencia sólo en respuesta a conceptos de violación o en suplencia de la queja.

176. Esta es, a juicio de este Tribunal Pleno, la razón toral que justifica el criterio propuesto. En los apartados siguientes, se abordarán los alcances de ese deber tanto en amparo directo, como indirecto, así como los argumentos que en ocasiones anteriores se tuvieron en consideración para limitar su alcance, con el objeto de mostrar que, en una nueva reflexión, no son obstáculo para la conclusión alcanzada, pues no se advierten razones constitucionales de peso suficiente para reconocer a los tribunales de jurisdicción ordinaria la posibilidad de realizar control *ex officio* de constitucionalidad y, simultáneamente, negar la misma posibilidad a los tribunales de amparo, cuya competencia natural es, precisamente, controlar la constitucionalidad de normas generales y actos de aplicación.

177. **Alcance y materia del control *ex officio* de constitucionalidad en el juicio de amparo directo y sus recursos.** En el amparo directo en revisión 1046/2012, resuelto el dieciséis de abril de dos mil quince, la mayoría de este Tribunal Pleno en su integración anterior[37] estimó que, cuando es por virtud del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; los Tribunales Colegiados deben ejercer control *ex officio* de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos solamente en el ámbito de su competencia, *es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, aquellas que rigen el procedimiento del juicio de amparo, a saber: Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo.*

178. De la ejecutoria de ese asunto derivaron las siguientes tesis:

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. Por imperativo del artículo 1o., en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o *ex officio*, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su

[37] Mayoría de siete votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, con salvedades, José Fernando Franco González Salas, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, con salvedades.
Votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional. Ahora bien, cuando se habla del control *ex officio* debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes. En estas circunstancias, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla."[38]

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN. No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, Jueces, Salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de

[38] Décima Época. Registro digital: 2009816. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materia constitucional, tesis P. IX/2015 (10a.), página 355.

origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos. Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer un control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta."[39]

[39] Décima Época. Registro digital: 2009817. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materia constitucional, tesis P. X/2015 (10a.), página 356.

179. ***Una nueva reflexión*** **conduce a este Tribunal Pleno a abandonar el criterio mayoritario sustentado en ese asunto y reflejado en esas tesis, con base en los razonamientos siguientes.**

180. Dada la existencia de ese precedente, se estima conveniente ordenar la argumentación de esta sección a partir de los argumentos que se usaron para sustentar el criterio plasmado en las tesis transcritas, para exponer las razones por las cuales este Tribunal Pleno estima que debe apartarse de ellos.

181. En el amparo directo en revisión 1046/2012, la mayoría de este Tribunal Pleno, en su integración anterior, estimó que los Tribunales Colegiados, cuando conocen del juicio de amparo directo, pueden hacer control de constitucionalidad *ex officio*, únicamente respecto de las disposiciones procesales que rigen el juicio de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles), en esencia, con base en los argumentos siguientes:

a) El juicio de amparo no es una instancia más de los juicios ordinarios. En el amparo directo, no se reasume la jurisdicción de la autoridad responsable. En caso de conceder el amparo, el Tribunal Colegiado debe devolver a la autoridad responsable el asunto para que ésta realice los actos que devuelvan las cosas al estado anterior a la violación. Por tanto, los Tribunales Colegiados no son competentes para aplicar las normas procesales o substantivas que rigen el juicio de origen, pues ello corresponde a las autoridades jurisdiccionales ordinarias.

b) Si se admite que los Tribunales Colegiados pueden hacer control *ex officio* sobre cualquier norma aplicada en el acto reclamado, se generaría inseguridad jurídica a las partes, que dan por sentado que en el juicio ordinario operaron instituciones como la preclusión y que las partes ejercieron los derechos procesales que les correspondían.

c) El cumplimiento al artículo 1o. constitucional no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales tradicionales del orden interno para impugnar actos de autoridad que se estiman violatorios de derechos humanos, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, por seguridad jurídica, los Estados Partes pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad.

d) El respeto al régimen federal y de distribución de competencias y responsabilidades, garantiza la funcionalidad del sistema procesal, respeta los derechos fundamentales de los justificables y otorga certeza jurídica mediante instituciones como la cosa juzgada, una vez precluidos los medios de impugnación. Así, si en el juicio de origen la autoridad responsable inaplica normas por considerarlas inconstitucionales o las partes estiman que las aplicadas lo son, éstas tienen expeditas las vías de control concentrado, lo que permite el funcionamiento del sistema, evita la inseguridad jurídica y respeta el régimen de competencias.

e) Este criterio no implica un límite a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, prevista en el artículo 1o. constitucional, porque el Tribunal Colegiado puede hacer control concentrado en respuesta a conceptos de violación, causa de pedir o en suplencia de la queja, cuando proceda.

182. De la reseña de la argumentación sostenida por el Tribunal Pleno en esa ocasión, puede concluirse que son básicamente cuatro las líneas argumentativas que sustentaron esa decisión:

1. Los Tribunales Colegiados no tienen competencia para aplicar directamente las normas procesales o sustantivas que rigen el acto reclamado.

2. Admitir que los Tribunales Colegiados pueden hacer control *ex officio* de esas normas, generaría inseguridad jurídica y se desconocería el efecto de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada.

3. Para respetar la funcionalidad del sistema de control constitucional, los Tribunales Colegiados deben seguir realizando su labor observando las prácticas que tradicionalmente la han regido, con algunos deberes adicionales.

4. El criterio sostenido en ese precedente no limita la obligación de los Tribunales Colegiados de observar el artículo 1o. constitucional, porque éstos pueden hacer control concentrado en respuesta a conceptos de violación, causa de pedir o en suplencia de la queja, cuando proceda.

183. **Este Tribunal Pleno, en una nueva reflexión,** abandona el criterio reseñado, por lo siguiente.

184. **Competencia de los Tribunales Colegiados para aplicar las normas procesales o sustantivas que rigen el acto reclamado.** En el amparo directo en revisión 1046/2012, la mayoría de este Tribunal Pleno en su anterior integración, razonó en el sentido de que el juicio de amparo no es una instancia más de los juicios ordinarios, sino un juicio constitucional extraordinario; que en el amparo directo no se reasume la jurisdicción de la autoridad responsable por lo que, en caso de que se conceda el amparo, el Tribunal Colegiado debe devolver a la autoridad responsable el asunto para que ésta realice los actos que devuelvan las cosas al estado anterior a la violación; de lo que se concluyó que los Tribunales Colegiados no están facultados para aplicar las normas procesales o sustantivas que rigen el acto reclamado, pues ello corresponde a las autoridades jurisdiccionales ordinarias y, en consecuencia, que no está en el ámbito de su competencia controlar, *ex officio*, su constitucionalidad.

185. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que este razonamiento se apoya en premisas correctas que, no obstante, no justifican esa conclusión, por lo siguiente.

186. Es cierto que la competencia de los Tribunales Colegiados es distinta de la de las autoridades jurisdiccionales ordinarias, pues mientras a éstas les corresponde resolver la controversia o cuestión sometida a su conocimiento aplicando directamente las normas procesales y sustantivas relativas, la competencia de los tribunales de amparo es revisar la constitucionalidad del acto reclamado y de las normas que se aplicaron en éste, pero no resolver directamente la controversia sustituyendo a la autoridad ordinaria.

187. En este sentido, los tribunales de amparo no reasumen la jurisdicción ordinaria, sino que, de encontrar elementos para conceder el amparo, *ordenan* a la autoridad responsable *aplicar o no* determinadas normas, y *resolver en determinado sentido* la cuestión sometida a su conocimiento, en muchos casos sin libertad de jurisdicción para ésta, quien debe limitarse a obedecer la ejecutoria de amparo.

188. Es decir, a menudo, la discreción de la autoridad responsable para decidir sobre la aplicación o no de ciertas normas o sobre la manera de resolver la controversia de su competencia, queda excluida por la emisión de una sentencia de amparo.

189. Sin embargo, del hecho de que los tribunales de amparo no tengan competencia para resolver *directamente* la controversia ordinaria aplicando las normas respectivas, no se sigue que carezcan de competencia para controlar, *ex officio*, la constitucionalidad de éstas.

190. En efecto, la competencia de los Tribunales Colegiados no se limita a aplicar las leyes procesales que rigen el juicio de amparo, aunque la aplicación de éstas sea el instrumento por medio del cual revisan la constitucionalidad del acto reclamado, que es el núcleo de lo que constituye su competencia.

191. El ámbito de competencia de los Tribunales Colegiados en el juicio de amparo, como ya se dijo, consiste en *controlar la constitucionalidad del acto reclamado y la de las normas que se aplicaron en él*, en términos de los artículos 103, fracción I, y 107, fracción V, constitucionales, y 1o., fracción I, 170, fracción I, párrafo cuarto, y 175, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.[40]

[40] De la Constitución:
"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."
"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: … V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: …"
De la Ley de Amparo:
"**Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.**"
"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:
"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. …
"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva."
"Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán: …

192. Es importante remarcar, ante todo, que los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando conocen del juicio de amparo directo, es decir, cuando ejercen control concentrado, son desde luego competentes para revisar la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado y en el procedimiento del que deriva, así como para revisar, como tradicionalmente se ha admitido al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, la legalidad de su aplicación para verificar el respeto a la garantía de legalidad de la actuación del poder público, prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales.

193. *En definitiva, la competencia de los Tribunales Colegiados en el juicio de amparo consiste en proteger a las personas de violaciones a sus derechos fundamentales, mediante la revisión de la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado y en el procedimiento, así como de su interpretación; y a través de la revisión de la legalidad de la aplicación de esas normas, para verificar el respeto a los artículos 14 y 16 constitucionales.*

194. En este sentido, la cuestión no es si tienen competencia para aplicar o no directamente las normas que regulan el acto reclamado, pues es claro que no la tienen, sino la de si, al ejercer control de constitucionalidad respecto del acto reclamado y las normas que se aplicaron en él, tienen el deber de controlar la constitucionalidad de esas normas, además de en respuesta a conceptos de violación o suplencia de la queja, *ex officio*, ***para evitar ordenar a la autoridad responsable la aplicación de normas que violan derechos humanos*****,** y este Tribunal Pleno estima que sí tienen ese deber, en virtud de los contenidos normativos introducidos por el artículo 1o. constitucional relativos al funcionamiento del sistema judicial.

195. Lo anterior muestra que en el precedente citado se había partido de un entendimiento restringido de la competencia de los Tribunales Colegiados en el juicio de amparo, porque si bien es verdad que éstos no reasumen la jurisdicción

"IV. El acto reclamado. Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia. …"

ordinaria, de aquí no se sigue, en absoluto, que no participen en el proceso de aplicación de las normas sustantivas o procesales que rigen el acto reclamado y su procedimiento.

196. Como es sabido, en la metodología jurídica al uso se acepta que en todo razonamiento jurídico completo, se parte, expresa o implícitamente, *de una determinada interpretación de la disposición normativa en cuestión*.[41] Éste, determinar su sentido, es el primer paso en el procedimiento de aplicación de una norma.

197. Por ello, si el ámbito de competencia de los Tribunales Colegiados en el juicio de amparo directo consiste en revisar la constitucionalidad de esas normas y de su interpretación, así como la legalidad de su aplicación, *bajo cierta interpretación*; debe concluirse necesariamente que sí pertenece a su ámbito de competencia determinar, en sentido amplio, el primer paso de la aplicación de esas normas.

198. Pero al margen de lo anterior, incluso si se admite, como se hizo en el precedente, que los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, no son competentes para aplicar *directamente* las normas sustantivas o procesales que rigen el acto reclamado, de allí no se sigue la conclusión a la que se llegó; puesto que el hecho de que no las apliquen directamente, no entraña en modo alguno que no esté en el ámbito de su competencia ordenar la aplicación o no aplicación de esas normas a las autoridades responsables, o convalidar la aplicación efectuada por éstas.

199. Y es indudable que si el Tribunal Colegiado advierte que la norma que va a ordenar aplicar o cuya aplicación va a convalidar, es inconstitucional, entonces tiene el deber de realizar control *ex officio* de la misma en virtud del artículo 1o. constitucional, pues, de lo contrario, estaría causando, por acción (la de ordenar o convalidar su aplicación) y omisión (la de controlar su constitucionalidad,

[41] Hay que distinguir entre disposición normativa o texto de la ley, y norma jurídica, entendida como el resultado de la interpretación del texto, es decir, el significado o sentido que se atribuye a la disposición. Cuando se habla de "norma jurídica" en esta ejecutoria, por lo general, se alude a este último concepto.

para lo que sí es competente), la violación de derechos humanos, lo que vulnera el núcleo del deber previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, como fue delimitado previamente, a saber: que toda autoridad del Estado Mexicano tiene, entre otros, el deber de *prevenir* violaciones a los derechos humanos.

200. Por lo que este Tribunal Pleno estima que si bien son correctas las premisas en las que se sustentó el precedente citado, no lo es la conclusión, pues además de que no se sigue de éstas, implica desatender el deber de evitar violaciones a derechos humanos en el ámbito de la competencia de los Tribunales Colegiados, que no es otro que revisar la constitucionalidad del acto reclamado y de las normas que se aplicaron en éste.

201. Seguir sosteniendo el criterio mencionado obliga a aceptar varias implicaciones poco afortunadas, como que el Tribunal Colegiado está obligado a ordenar o convalidar la aplicación de normas que violan derechos humanos, a pesar de haber advertido esta situación y tener competencia para controlar la constitucionalidad de éstas, lo que es francamente violatorio del deber de respetarlos, protegerlos y prevenir que sean violados, impuesto por el artículo 1o. constitucional.

202. Habría que aceptar, también, que si no existe concepto de violación o motivo de suplencia, el Tribunal Colegiado tendría vedado hacer interpretación conforme de las normas sustantivas o procesales cuya aplicación en el acto reclamado revisa, a pesar de que el significado atribuido por la responsable fuera inconstitucional por violentar derechos humanos, pues la interpretación conforme, metodológicamente, es parte del control de constitucionalidad.[42] Es decir, habría

[42] "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país –al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano–, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la

que aceptar que el Tribunal Colegiado está obligado a convalidar el establecimiento vía interpretativa, de una norma contraria a los derechos humanos.

203. Y también habría que admitir que el Tribunal Colegiado, a pesar de ser un órgano especializado en control de constitucionalidad cuya competencia incluye la de revisar la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado, está sometido a la actuación de la autoridad responsable cuyos actos controla, pues si ésta aplica normas violatorias de derechos humanos y omite controlar difusa y oficiosamente su constitucionalidad, entonces, si la parte afectada no cuestiona este aspecto o lo hace deficientemente y no hay motivo de suplencia, el Tribunal Colegiado estaría obligado a ratificar la aplicación de una norma violatoria de derechos humanos.

204. En definitiva, ese entendimiento de la competencia en el juicio de amparo directo obliga a aceptar que los Tribunales Colegiados deben ordenar que se cometan violaciones a derechos humanos, salvo que la actuación de la autoridad responsable y de las partes, les permita revisar la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado. Es decir, que el cumplimiento del deber de los Tribunales Colegiados de respetar, proteger y prevenir violaciones a los derechos humanos, impuesto categóricamente por la Constitución Federal, está, no obstante, condicionado a la actuación de los sujetos procesales en el juicio constitucional, lo que es contradictorio.

205. Por ello, esta Suprema Corte estima necesario abandonar el criterio sostenido en el precedente en cuestión, pues para dar cumplimiento en el

protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es Parte.". [Décima Época. Registro digital: 160525. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, materia constitucional, tesis P. LXIX/2011 (9a.), página 552].

amparo directo al deber de respetar, proteger, garantizar, promover y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, el Tribunal Colegiado debe realizar control *ex officio* de constitucionalidad no sólo de las normas procesales que regulan su actuación, sino también de las normas sustantivas o procesales aplicadas en el acto reclamado.

206. Conclusión a la que se arriba partiendo, tanto de una noción amplia de lo que entraña aplicar una norma, lo que incluye la determinación del sentido de la disposición en cuestión; como de una lectura razonable del deber de realizar ese control previsto constitucionalmente, consistente no sólo en abstenerse de violar directamente derechos humanos, sino también, de causar su violación al ordenar a la autoridad responsable la aplicación de normas violatorias de derechos humanos, es decir, del deber de prevenir esas violaciones, deber previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional que regula directamente el ejercicio de la competencia de los Tribunales Colegiados para hacer control constitucional.

207. **Control *ex officio* y seguridad jurídica.** La segunda línea argumentativa en que se basó la mayoría del Tribunal Pleno, en su anterior integración, al fallar el amparo directo en revisión 1046/2012, para rechazar la posibilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, hagan control *ex officio* de constitucionalidad de las normas procesales o sustantivas aplicadas en el acto reclamado, consistió en que se generaría inseguridad jurídica y se desconocería el efecto de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada.

208. Una nueva reflexión conduce a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a apartarse de esos argumentos, pues se estima que partían de un entendimiento insuficientemente desarrollado de la seguridad jurídica y de su relación con los derechos humanos, así como de la relación entre preclusión, cosa juzgada y control de constitucionalidad *ex officio*.

209. La seguridad jurídica es un valor jurídico dotado de cierta complejidad. Incluye, por una parte, las ideas de orden y certeza, en el sentido de que un sistema jurídico satisface esas exigencias si tiene la capacidad de hacer previsibles, hasta cierto punto, las consecuencias jurídicas de las conductas. Y por otra, la seguridad jurídica en sentido estricto alude a la capacidad del sistema normativo

de hacer previsible el cumplimiento de otros valores del derecho, como la libertad, la igualdad o la dignidad, de los que son expresión los derechos humanos.

210. En este sentido, la seguridad jurídica es un valor eminentemente adjetivo o instrumental, pues no es valiosa sólo ni principalmente porque genere previsibilidad de *cualquier* consecuencia jurídica, sino, sobre todo, en la medida en que se predica de la realización de otros valores substantivos, como los mencionados. Dicho en otros términos, la seguridad jurídica es valiosa en la medida en que es seguridad de que se respetarán los otros valores fundamentales: los derechos humanos.

211. La seguridad jurídica, como cualquier otro valor, no protege *cualquier* situación de previsibilidad y no tiene carácter absoluto, por lo que en muchas ocasiones, al entrar en conflicto con los valores a los que debe servir (los derechos humanos), puede y debe ser derrotada por consideraciones sustantivas.

212. Ahora bien, la obligación de realizar control *ex officio* de constitucionalidad para proteger derechos humanos, prevista en el artículo 1o. constitucional, sea cual sea el alcance que se le dé, implica siempre apartarse de la previsibilidad que proporcionan las normas del sistema jurídico, porque el resultado de ese control puede ser la no aplicación de la norma y porque se realiza de oficio y discrecionalmente[43] por el juzgador, sin que las partes puedan anticipar si se hará o no ese control explícitamente, ni cuál será su resultado.

213. No obstante, la existencia del control *ex officio* de constitucionalidad se justifica en que los derechos humanos protegen bienes básicos de toda persona, dotados de la máxima importancia, derivados de los principios de igualdad, libertad y dignidad; por lo que cuando una norma viola alguno de esos

[43] La discrecionalidad es una técnica de guía de la conducta, que confiere cierto margen de apreciación al operador para elegir los medios lícitos más adecuados para lograr o maximizar un objetivo ordenado por el derecho. En este sentido, debe distinguirse la discrecionalidad de la arbitrariedad, pues mientras la primera es una técnica perfectamente lícita y ampliamente usada en los sistemas jurídicos desarrollados, sobre todo en relación con la conducta de la administración pública y del Poder Legislativo, no lo es la arbitrariedad, que consiste precisamente en apartarse de lo que exige el derecho, ya sea –en el caso de las autoridades– al ejercer facultades regladas o al ejercer facultades discrecionales.

derechos, consideraciones de seguridad jurídica no pueden tener ya el peso necesario para justificar su aplicación, pues en estas circunstancias, no existe seguridad de que se realizarán esos valores sustantivos, sino justamente lo contrario, porque la aplicación de esa norma entrañaría violar un derecho fundamental.

214. En definitiva, todo ejercicio *justificado* de control *ex officio* de constitucionalidad que termina en la inaplicación de una norma, entraña que consideraciones sustantivas derivadas de la protección de derechos humanos han derrotado, válidamente, a consideraciones adjetivas de seguridad jurídica.

215. Por esta razón, la seguridad jurídica no puede ser invocada válidamente para restringir el alcance del deber de realizar control *ex officio* de constitucionalidad para proteger derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, pues la seguridad jurídica, en tanto valor instrumental orientado a hacer previsible, precisamente, el respeto a los derechos humanos, en modo alguno puede justificar la violación de éstos al excluir la inaplicación de normas inconstitucionales.

216. En suma, la seguridad jurídica carece de valor cuando es usada para justificar la aplicación de normas que violan derechos humanos, pues la primera es un valor instrumental que es valioso en la medida en que protege a los segundos.

217. Esta es la razón por la cual la seguridad jurídica no se protege restringiendo el alcance del deber de los Tribunales Colegiados, en amparo directo, de realizar control *ex officio* sobre las normas sustantivas o procesales aplicadas en el acto reclamado.

218. En todo caso, si se quiere minimizar los riesgos que para la seguridad jurídica puede implicar el que se use a la ligera el control constitucional *ex officio*, existen otros mecanismos institucionales más adecuados, que no implican la supresión absoluta de un medio de proteger derechos humanos.

219. Por ejemplo, mediante la formación rigurosa de operadores jurídicos en una doctrina judicial basada en un entendimiento estricto de los derechos humanos, como normas que protegen bienes básicos de las personas derivados de

los principios de libertad, igualdad y dignidad, que tienen una dimensión de máxima importancia que no debe trivializarse apelando a ellos en cualquier controversia, por lo que sólo deberá hacerse control *ex officio* cuando sea claro que la norma en cuestión es violatoria de derechos humanos en sentido estricto y no de cualquier otra norma constitucional distinta de las que reconocen derechos humanos. Asimismo, impulsando una doctrina judicial seria del rigor y la responsabilidad con que debe efectuarse el control *ex officio* de constitucionalidad, esto es, sólo de manera excepcional, ante violaciones significativas de derechos humanos en sentido estricto, y teniendo en cuenta que todo acto de no aplicación de una norma tiene también un costo para los derechos humanos, pues implica debilitar la eficacia de su principal garantía institucional: la vigencia y eficacia del sistema jurídico.

220. No es obstáculo el hecho de que, en ciertos casos, el ejercicio de ese control *ex officio* de constitucionalidad no podrá ser cuestionado por los afectados a través de algún medio de control.

221. En primer lugar, porque este escenario es menor a lo que suele pensarse, ya que sólo ocurriría cuando se realice por un órgano terminal en un medio ante el cual no proceda recurso alguno, principalmente, cuando lo realice esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las resoluciones definitivas que emite.

222. En la mayor parte de los demás casos, destacadamente cuando lo hagan los Tribunales Colegiados en amparo directo, ese control *ex officio* podrá ser sometido por lo general a escrutinio ulterior a través del recurso de revisión en amparo directo del que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,[44] que establecen:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los

[44] Se hace notar que se citan las normas vigentes cuando comenzó a tramitarse esta contradicción. La procedencia del recurso de revisión en amparo directo se modificó con las reformas constitucionales y legales de once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, en el sentido de que la Suprema Corte tiene la potestad de decidir qué asuntos revisten un interés excepcional en materia de constitucionalidad y derechos humanos, para efectos de la procedencia de ese recurso.

procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"…

"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 fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los Acuerdos Generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"…

"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."

223. Y si bien es cierto, por hipótesis, que cuando los Tribunales Colegiados hagan control constitucional *ex officio* normalmente no existirá ese planteamiento constitucional en la demanda, lo cierto es que al haberlo introducido el tribunal *motu proprio*, procede *en principio* el recurso en cuestión conforme a los precedentes de esta Suprema Corte, entre otros, el siguiente:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA. Esta Primera Sala ha sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 150/2005, (1) que no es posible introducir cuestiones de constitucionalidad en los agravios del recurso de revisión si dichos planteamientos no se hicieron valer en la demanda de amparo. Sin embargo es importante entender que dicha regla está construida bajo un presupuesto lógico específico: que tales planteamientos hubieran podido ser formulados desde la demanda de amparo, por lo que si el quejoso estuvo en aptitud de hacerlo y fue omiso, entonces no resulta posible que los introduzca con posterioridad en los agravios del recurso de revisión, pues ello implicaría variar la litis del juicio de amparo. En consecuencia, debe decirse que esta regla no cobra aplicación cuando derivado de las particularidades del juicio de amparo, los agravios formulados en el recurso de revisión constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, **o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte,** sin que ello de ninguna manera implique derogar los requisitos de procedencia del recurso de revisión, ni mucho menos desvirtuar su naturaleza excepcional."[45]

224. En segundo lugar, porque desde la resolución del expediente varios 912/2010, este Tribunal Pleno había determinado que no era necesario para el funcionamiento del sistema, que el resultado de todos los actos de control *ex officio* fuera susceptible de control concentrado posterior.[46]

[45] Décima Época. Registro digital: 2014101. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia común, tesis 1a. XLII/2017 (10a.), página 871.

[46] Ver párrafo 36 de esa resolución: "… Puede haber ejemplos de casos de inaplicación que no sean revisables en las vías directas o concentradas de control, pero esto no hace inviable la otra vertiente del modelo general. Provoca que durante su operación, la misma Suprema Corte y el legislador revisen respectivamente los criterios y normas que establecen las condiciones de procedencia en las vías directas de control para procesos específicos y evalúen puntualmente la necesidad de su modificación …"

225. Y, en tercer lugar, porque un rasgo inherente a todo sistema jurídico es que tenga como una de sus finalidades resolver definitivamente conflictos sociales y, por ello, es necesario que existan decisiones definitivas y últimas, no susceptibles de control posterior. Por lo que la eventualidad de que en algunos casos, el control *ex officio* realizado por órganos terminales no admita revisión posterior, no es una razón suficiente para restringir la obligación constitucional de respetar y proteger los derechos humanos. Ello, en todo caso, sería una razón para excluir la posibilidad de realizar control constitucional *ex officio* sólo en las resoluciones terminales del juicio de amparo, pero no en las que admitan un recurso ulterior.

226. Y esta situación no es una razón que justifique restringir el alcance del control si se tiene en consideración que la preocupación detrás de la posibilidad de que los tribunales de amparo realicen control *ex officio* de constitucionalidad, al final, es el riesgo de que cometan errores que no pudieron ser previstos por las partes y les causen perjuicios. Sin embargo, por una parte, esta posibilidad es inherente no sólo al control *ex officio* de constitucionalidad, sino también al control a petición de parte. Si los tribunales terminales cometen un error en cualquiera de esas vertientes, las partes no pueden preverlo ni hacer algo al respecto. Pero esta posibilidad es un rasgo inherente a todo procedimiento jurisdiccional, por la simple razón de que no existen procedimientos de adjudicación perfectos. Y, por otro lado, la posibilidad de que se cometan errores en resoluciones terminales, si bien trasciende a las partes, no es irreparable desde el punto de vista del objetivo del sistema jurídico de proteger derechos humanos, pues los tribunales pueden apartarse de sus propios precedentes si, ante nuevos elementos de reflexión, advierten que habían adoptado un criterio equivocado.

227. Por lo que tampoco este argumento justifica la conclusión de restringir el alcance del deber de los tribunales de amparo de realizar control constitucional *ex officio,* si se tiene en cuenta que ese riesgo (el de errores irreparables para las partes) es menor frente la importancia de evitar violaciones importantes a los derechos humanos.

228. Sin embargo, este Tribunal Pleno es consciente de que la seguridad jurídica es también un valor fundamental de nuestro sistema jurídico, por lo que es conveniente encontrar un mecanismo legal que permita a las partes conocer,

previo a la resolución definitiva del asunto, que el Tribunal Colegiado realizará un control constitucional *ex officio* respecto de normas generales, para que tengan la oportunidad de expresar lo que a su derecho convenga previo a que se emita la sentencia respectiva. De esta manera se atiende en gran medida la preocupación relativa a que los Tribunales Colegiados realicen un control *ex officio* que no pueda ser anticipado por las partes ni revisado en una instancia posterior.

229. En este sentido, a juicio de este Tribunal Pleno, cuando los Tribunales Colegiados realicen control constitucional *ex officio*, ***tanto en amparo directo como en amparo indirecto en revisión*****,** porque adviertan que alguna norma general que rige el juicio de amparo o que fue aplicada en el acto reclamado, es violatoria de derechos humanos, deberán publicar el proyecto de resolución que contenga el estudio de constitucionalidad *ex officio* y dar vista a las partes con el proyecto, para que dentro del término de tres días, aleguen lo que a su derecho convenga antes de que el tribunal adopte la decisión.

230. Este proceder encuentra fundamento, por identidad de razón, en los artículos 64, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo:

"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.**"

"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.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"**El Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones**

**sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, cuando menos con tres días de anticipación a la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán.**

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, mediante acuerdos generales, reglamentarán la publicidad que deba darse a los proyectos de sentencia a que se refiere el párrafo anterior.

"Cuando proceda hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad se aplicarán las disposiciones del título cuarto de esta ley.

"En amparo directo, la calificación de los conceptos de violación en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma general, se hará únicamente en la parte considerativa de la sentencia."

231. Ahora bien, por lo que hace a la operatividad de instituciones como la preclusión y la cosa juzgada, debe decirse lo siguiente.

232. En el precedente se sostuvo que no podía aceptarse que los Tribunales Colegiados, en amparo directo, hicieran control *ex officio* de las normas sustantivas y procesales aplicadas en el acto reclamado, porque ello generaría inseguridad jurídica a las partes, quienes daban por sentado que había operado la preclusión.

233. En una nueva reflexión, se estima que la operatividad de la preclusión no justifica esa conclusión. La preclusión es la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal *de alguna de las partes*, ya sea por no haberla ejercitado oportunamente, por haber ejercitado otra facultad incompatible con la precluida, o por haberla ejercitado válidamente en una ocasión anterior.

234. La preclusión se predica de facultades *de las partes, no de las obligaciones constitucionales de los juzgadores,* y tiene como finalidad que los procesos no se entorpezcan indebidamente *por la actuación de las partes*, y

puedan llevarse a término. En este sentido, la preclusión es instrumental al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Pero la finalidad de este último derecho no es sólo poner punto final a un conflicto sin obstáculos indebidos, sino también, y principalmente, que la decisión que se tome sea justa, de acuerdo con el derecho. Y la justificación de que los tribunales de amparo realicen control constitucional *ex officio* es, precisamente, evitar violaciones a derechos humanos. Por lo que, como se verá en seguida, no hay incompatibilidad entre ambas instituciones, sino que deben considerarse complementarias.

235. Así es, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que no hay incompatibilidad entre la operatividad de la preclusión y el deber de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, de realizar control *ex officio* de constitucionalidad, puesto que ambas instituciones operan bajo presupuestos independientes y por ello son compatibles.

236. La preclusión de las facultades de las partes, en este caso, para cuestionar la constitucionalidad de normas aplicadas en el acto reclamado a través del control concentrado de constitucionalidad, sigue operando siempre, con independencia de la existencia y alcance del control constitucional *ex officio*. La parte que no ejercita oportunamente una facultad, ejercita una incompatible o la ejercita previamente, *pierde* esa facultad en todo caso.

237. Sin embargo, la justificación del control *ex officio* de constitucionalidad no depende en modo alguno del ejercicio o no de esa facultad por alguna de las partes. El sentido mismo de su ejercicio oficioso lo desliga de la voluntad de las partes y lo vincula con un deber público, reconocido constitucionalmente, de proteger los derechos humanos, esto es, normas que expresan las exigencias más importantes reconocidas por nuestro sistema jurídico y deben ser tuteladas, *incluso cuando las partes no lo hacen por sí mismas*.

238. Pero además, el argumento de la preclusión, en todo caso, no es un argumento para excluir a las normas sustantivas y procesales aplicadas en el acto reclamado del ámbito del control *ex officio* de constitucionalidad que pueden hacer los tribunales en amparo directo, sino, más bien, para excluir del radio de control a las normas procesales que rigen el juicio de amparo, ya que al permitir

que los Tribunales Colegiados en amparo directo hagan control *ex officio* sobre la Ley de Amparo, entre otras, es claro que pueden hacerlo sobre las causas de improcedencia relacionadas precisamente con la preclusión (como el consentimiento del acto reclamado), y en caso de que un tribunal las considerase inconstitucionales, entonces en ese caso sí se haría inoperante la institución de la preclusión.

239. Por tanto, si se acepta esa posibilidad en relación con normas procesales del juicio de amparo, con mayor razón debe aceptarse en relación con las normas aplicadas en el acto reclamado y el procedimiento respectivo, ya que por regla general, la mayor fuente potencial de normas violatorias de derechos humanos está en las últimas disposiciones, y no en las primeras.

240. Sin que lo anterior implique que los Tribunales Colegiados de Circuito puedan hacer control *ex officio* ignorando el funcionamiento de las instituciones procesales del juicio de amparo (cuando estén justificadas), entre las que se encuentra el deber de advertir de oficio y reparar, desde el primer juicio de amparo, cualquier violación trascedente; para evitar la proliferación de juicios de amparo y la consecuente violación al deber de realizar justicia pronta, previsto en el artículo 17 constitucional.

241. En efecto, los Tribunales Colegiados, siempre que estén dadas las condiciones para hacerlo, deben realizar el control *ex officio* desde el primer juicio de amparo, para dar cumplimiento al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 constitucional. Si no lo hacen y se presenta un nuevo juicio de amparo, deberá entenderse que el Tribunal Colegiado en cuestión estimó que no había razones para realizar control *ex officio* de constitucionalidad sobre las normas aplicadas en el acto reclamado (y/o el procedimiento), y deberá abstenerse de hacerlo en esta segunda y ulteriores ocasiones.

242. De esta manera, se hace compatible el deber constitucional de realizar control *ex officio* de constitucionalidad, con el derecho a una justicia pronta y expedita y con la institución de la preclusión de las facultades de las partes en el juicio de amparo, quienes deben cuestionar la constitucionalidad de las normas

aplicadas en el acto reclamado (y/o el procedimiento) desde la primera ocasión en que acudan al juicio de amparo (cuando ello sea posible), so pena de perder la facultad de hacerlo en posteriores ocasiones dentro de la misma secuela procesal.

243. Por otra parte, en relación con la cosa juzgada, no se advierte razón alguna para suponer que incluir como materia de control *ex officio* de constitucionalidad las normas aplicadas en el acto reclamado, pueda atentar contra dicha institución, ya que mientras el acto reclamado (una sentencia definitiva o resolución que ponga fin a juicio) esté *sub judice*, no opera la cosa juzgada.

244. Pero, además, si ese tipo de control puede atentar en contra de la cosa juzgada, sería sólo en virtud del que se hiciera sobre las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la procedencia del juicio constitucional o la firmeza de las sentencias de amparo, por lo que, como en el caso anterior, este argumento no apoya la restricción del objeto de control sólo a las normas procesales que aplican los Tribunales Colegiados durante la tramitación del juicio de amparo directo.

245. En suma, no existen razones *concluyentes*, de índole constitucional, asociadas a la seguridad jurídica o al funcionamiento de instituciones como la preclusión y la cosa juzgada, que justifiquen contraer el alcance de la obligación constitucional de realizar control *ex officio* de constitucionalidad a las normas procesales que aplican los Tribunales Colegiados durante la tramitación del juicio de amparo directo. O, en todo caso, las mismas razones se oponen a que ese control se realice sólo sobre las normas procesales que regulan el juicio constitucional.

246. Por lo que, ante la ausencia de razones concluyentes para lo contrario, para dar cumplimiento al deber constitucional de respetar, proteger y prevenir violaciones a los derechos humanos, debe aceptarse –por ser lo más favorable para éstos– que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden hacer control de constitucionalidad *ex officio*, no sólo sobre las normas procesales que aplican al tramitar y resolver el juicio de amparo, sino también, sobre cualesquiera otras normas, sustantivas o procesales, aplicadas en el acto reclamado.

247. **Necesidad de preservar la funcionalidad del sistema de control constitucional.** En el amparo directo en revisión 1046/2012, la mayoría de este Tribunal Pleno estimó que limitar el control *ex officio* de constitucionalidad que puede realizarse en el amparo directo, a las normas procesales que lo rigen, era necesario para respetar la funcionalidad del sistema de control constitucional, porque los Tribunales Colegiados deben seguir realizando su labor observando las prácticas que tradicionalmente la han regido, con algunos deberes adicionales, como aplicar el principio *pro homine*.

248. En una nueva reflexión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe precisar el sentido de esas afirmaciones y apartarse de esa conclusión.

249. Es cierto que la obligación de realizar control *ex officio* de constitucionalidad prevista en el artículo 1o. de la Carta Magna no implica, *por sí misma*, que deban ignorarse los presupuestos formales y materiales de admisibilidad del juicio de amparo o desatenderse las regulaciones procesales, pues ese tipo de control se realiza, precisamente, dentro del propio juicio de amparo, en este caso, directo, que es el ámbito de competencia en que pueden realizarlo válidamente los Tribunales Colegiados de Circuito.

250. No obstante, la afirmación de que estos órganos jurisdiccionales deben seguir realizando su labor como tradicionalmente venían haciéndola, debe ser matizada seriamente, porque si ha de reconocerse a la obligación de realizar control *ex officio* de constitucionalidad prevista en el artículo 1o. constitucional, contenido significativo alguno, ello implica, por necesidad, que los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden seguir haciendo su labor tradicional sin más, sino que ésta sufrirá importantes modificaciones, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a superar el horizonte de la técnica tradicional del juicio de amparo para ejercer, con independencia de concepto de violación o motivo de suplencia alguno, control de constitucionalidad sobre las normas jurídicas que rigen el juicio de amparo y las aplicadas en el acto reclamado o el procedimiento; razón por la cual debe entenderse que el deber de los tribunales de observar las reglas tradicionales del juicio de amparo subsiste únicamente en la medida

en que sea compatible con el deber constitucional de realizar control *ex officio* para proteger, respetar y evitar violaciones a los derechos humanos.

251. Ahora bien, como ya se sugirió a lo largo de esta resolución, la funcionalidad del sistema no está comprometida por la inclusión, como materia de control de constitucionalidad *ex officio* en el juicio de amparo directo, de las normas aplicadas en el acto reclamado, entre otras, por las razones siguientes:

252. Porque el Tribunal Colegiado, al revisar la legalidad del acto reclamado a la luz de la garantía prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, si bien determina cuál es el sentido correcto de las normas, se pronuncia sobre su constitucionalidad y ordena no aplicarlas o aplicarlas correctamente, no sustituye a la autoridad responsable, por lo que no se altera la lógica del sistema federal ni se invade competencia alguna.

253. Porque el ejercicio de ese control es compatible con la preclusión, ya que ésta se predica de las facultades procesales de las partes, pero no de los deberes públicos de las autoridades jurisdiccionales y, además, ese control debe realizarse en el primer juicio de amparo directo en que sea factible, y no en posteriores ocasiones.

254. Porque el ejercicio de ese control no afecta, en principio, a la institución de la cosa juzgada, salvo que se ejerza sobre las normas de la Ley de Amparo que regulan la procedencia del juicio o la firmeza de las sentencias de amparo, lo que, en todo caso, no es un argumento para expulsar del radio de control a las normas aplicadas en el acto reclamado.

255. Y porque el ejercicio del control *ex officio* de constitucionalidad, en todo caso, sea cual sea el alcance que se le reconozca, supone el desplazamiento *justificado* de razones adjetivas de seguridad jurídica por razones sustantivas derivadas de otros derechos humanos, por lo que este argumento no puede justificar limitar el objeto del control a las normas procesales que rigen el juicio de amparo, so pena de privar de todo contenido significativo a los deberes de tutela impuestos por el artículo 1o. constitucional. Pero, además, porque a fin de per-

mitir a las partes conocer que el Tribunal Colegiado realizará control de constitucionalidad *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

256. **Limitación a la obligación de observar el artículo 1o. constitucional.** En el precedente que ahora se abandona, la mayoría de este Tribunal Pleno, en su anterior integración, estimó que el criterio ahí sostenido no limitaba la obligación de los Tribunales Colegiados de observar el artículo 1o. constitucional, porque éstos pueden hacer control concentrado en respuesta a conceptos de violación, causa de pedir o en suplencia de la queja, cuando proceda.

257. En una nueva reflexión, se estima que esa afirmación no es exacta, puesto que, como ya se dijo en el epígrafe que precede, si la obligación de evitar violaciones a derechos humanos prevista en el artículo 1o. constitucional tiene algún contenido significativo, de la que se infiere el deber de realizar control *ex officio* de constitucionalidad, entonces los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden seguir haciendo su labor tradicional limitándose a hacer control concentrado en respuesta a conceptos de violación, causa de pedir o en suplencia de la queja, cuando proceda; pues es evidente que esta interpretación priva de todo contenido a esa obligación constitucional, ya que las violaciones a derechos humanos más relevantes no provienen, por lo general, de la regulación procesal del juicio de amparo, sino justamente de las normas procesales y sustantivas que se aplicaron en el acto reclamado.

258. En este sentido, el criterio sostenido en el amparo directo en revisión citado debe ser abandonado en esta sentencia, ya que limitaba injustificadamente el alcance de la obligación prevista en el artículo 1o. constitucional de evitar violaciones a derechos humanos y, consecuentemente, de realizar control *ex officio*.

259. Por tanto, la respuesta a la interrogante que encabeza esta sección es que el objeto del control de constitucionalidad *ex officio* que el Poder Judicial de la Federación puede realizar al conocer del juicio de amparo directo, conforme al

mandato del artículo 1o. constitucional, abarca tanto las normas procesales que aplican los Tribunales Colegiados al tramitar y resolver el juicio de amparo (Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), como cualquier otra norma sustantiva o adjetiva de la que tienen conocimiento por haberse aplicado en el acto reclamado.

260. En el entendido de que este control se realiza incidentalmente, sin necesidad de abrir autos por cuerda separada, y en el marco de las regulaciones procesales del juicio de amparo directo: es decir, las normas objeto de control no pueden constituir actos reclamados destacados; el resultado del control no da lugar a la emisión de un punto resolutivo específico y, en su caso, los efectos de estimar inconstitucionales las normas en cuestión se limitan a su no aplicación en el acto reclamado, sin emitir declaratoria de invalidez alguna ni extender sus efectos a actos futuros de aplicación.

261. Y de que, a fin de permitir a las partes conocer que el Tribunal Colegiado realizará control de constitucionalidad *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

262. **Materia del control *ex officio* de constitucionalidad en el juicio de amparo indirecto y sus recursos.** El juicio de amparo indirecto tiene diferencias relevantes con el directo, que aconsejan un tratamiento separado.

263. La procedencia del juicio de amparo indirecto está regulada por los artículos 61 y 107 de la Ley de Amparo aplicable,[47] en estos términos:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

[47] Se reitera, vigente al momento en que se tramitó esta contradicción.

"III. Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal;

"IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

"V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la administración pública federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;

"VI. Contra resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito;

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

"VIII. Contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de esta ley, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se

actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios;

"XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

"XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

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

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnable 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 aquél 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, aún 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;

"XV. Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral;

"XVI. Contra actos consumados de modo irreparable;

"XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

"Cuando en amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, 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;

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)
"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)
"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo;

"XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

"XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y,

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley. …"

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y,

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y,

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la en-

trega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

(Reformada, D.O.F. 14 de julio de 2014)
"VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

(Reformada, D.O.F. 14 de julio de 2014)
"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto; y,

(Adicionada, D.O.F. 14 de julio de 2014)
"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)
"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida."

264. De una lectura sistemática de estas disposiciones, puede afirmarse que el juicio de amparo indirecto, por regla general, es procedente en contra de dos tipos de actos: normas generales (auto y heteroaplicativas) y actos de autoridad (administrativa, judicial o legislativa e, incluso, de particulares cuando

actúan como autoridades en términos de la Ley de Amparo)[48] distintos de normas generales, ya se trate acciones u omisiones.

265. Una diferencia significativa con el juicio de amparo directo, es que en el juicio de amparo indirecto pueden reclamarse, como actos destacados, normas generales, ya sea con motivo de su primer acto de aplicación o aquellas que por su sola entrada en vigor causan perjuicio al quejoso.

266. Es decir, la acción de amparo indirecto es un medio de control concentrado y directo o principal de constitucionalidad de normas generales, en el que puede analizarse de manera destacada (no incidental) la constitucionalidad de éstas.

267. De aquí que la arquitectura procesal de este juicio implique que las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo de las normas deban ser llamadas al juicio como partes, y que los efectos de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas reclamadas, tanto cuando son autoaplicativas como heteroaplicativas,[49] se proyecten hacia el futuro al quedar expulsadas del ordenamiento jurídico por lo que hace a la esfera jurídica del quejoso (principio de relatividad), y que esta decisión deba reflejarse en un punto resolutivo de la sentencia de amparo.

268. Así, la acción de amparo indirecto, cuando se dirige a cuestionar normas generales, es un medio de control concentrado de constitucionalidad que tiene normas específicas de funcionamiento y permite impugnar la regularidad constitucional de normas generales, como actos destacados, a través de la

[48] "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:
"…
"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.
"**Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.**"

[49] En este último caso, los efectos incluyen su inaplicación en el caso concreto en que fueron aplicadas.

expresión de conceptos de violación y, en su caso, en suplencia de la deficiencia o ausencia de éstos.

269. Ahora bien, cuando a través del juicio de amparo indirecto se reclaman actos de autoridad distintos de normas generales, por las mismas razones que en el amparo directo, debe aceptarse que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación están obligados a hacer control de constitucionalidad *ex officio*, tanto sobre las normas procesales que rigen el juicio de amparo indirecto (Ley de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), como sobre cualquier otra norma sustantiva o adjetiva de la que tengan conocimiento por haberse aplicado en el acto reclamado.

270. En efecto, en el juicio de amparo indirecto, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación están obligados por los artículos 1o. y 103 constitucionales a realizar control *ex officio* de constitucionalidad respecto de las normas aplicadas en los actos reclamados, cuando adviertan que éstas vulneran algún derecho humano.

271. En el entendido de que ese control debe ser compatible con la regulación procesal del juicio de amparo indirecto, por lo que tratándose de normas aplicadas en los actos reclamados, *no reclamadas como actos destacados*, los efectos del control *ex officio* de constitucionalidad se limitarán a la inaplicación en el acto reclamado de la norma estimada inconstitucional, sin que ello amerite una declaratoria de invalidez que deba reflejarse en un punto resolutivo de la sentencia, ni su proyección al futuro mediante la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico en relación con la esfera jurídica del quejoso, por virtud del principio de relatividad.

272. Por lo demás, el funcionamiento de este medio de control concentrado y directo de la constitucionalidad de normas generales debe ser, en general, como lo venía siendo, con las salvedades que derivan de las exigencias del control *ex officio* de constitucionalidad y otros deberes constitucionales relacionados con la tutela de los derechos fundamentales, como la operatividad del principio *pro persona*.

273. En el entendido de que el control constitucional *ex officio* que realicen los Jueces de Distrito puede ser revisado en amparo indirecto en revisión, lo que preserva la seguridad jurídica, y que si ese control es realizado directamente por el Tribunal Colegiado en el recurso, entonces, a fin de permitir a las partes conocer la realización de control de constitucionalidad *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

274. En este sentido, el deber de realizar control *ex officio* de constitucionalidad no significa, en modo alguno, que el principio de estricto derecho haya quedado eliminado del funcionamiento del juicio de amparo, pues este principio sigue imperando en vastos campos del juicio de amparo en que se analizan cuestiones relacionadas con la legalidad de la aplicación de normas secundarias que en muchos casos no tienen incidencia significativa en derecho fundamental alguno, para verificar el respeto a la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales.

275. Pero además, el hecho de que las autoridades jurisdiccionales tengan el deber de realizar control *ex officio* de constitucionalidad cuando adviertan que la norma aplicada en el acto impugnado vulnera de manera relevante algún derecho fundamental, no exime a las partes, en principio, de cumplir con la carga de expresar conceptos de violación en contra del acto reclamado, pues la ausencia de éstos, en los asuntos en que impera el principio de estricto derecho, podría actualizar una causa de improcedencia que impidiera válidamente al juzgador examinar el fondo del asunto y, por ende, realizar el control *ex officio* de la constitucionalidad de las normas aplicadas en el acto reclamado.

276. **Criterio que debe prevalecer.** En consecuencia y por todo lo antes expuesto, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia obligatoria, el siguiente criterio:

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)].

Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de Circuito discreparon en torno al alcance del control de regularidad constitucional *ex officio* en el juicio de amparo, respecto a si debe limitarse a las leyes procesales que rigen el juicio de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles) o debe incluir, también, las normas procesales y sustantivas aplicadas en el acto reclamado.

Criterio jurídico: Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando actúan en amparo directo e indirecto deben realizar control de regularidad constitucional *ex officio,* tanto respecto de las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, como sobre las normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

Justificación: Conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución General, así como a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, el control de regularidad constitucional debe realizarse por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito de sus competencias y procedimientos. Así, de una nueva reflexión, este Tribunal Pleno considera necesario abandonar el criterio reflejado en las tesis aisladas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA." y "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.", porque dichos órganos jurisdiccionales, para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, deben realizar control *ex officio* tanto sobre las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, directo e indirecto (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo), como sobre cualesquiera disposiciones aplicadas en los actos reclamados cuya constitucionalidad revisan en el juicio constitucional. Lo anterior, porque se estima que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente; es compatible con razones de seguridad jurídica porque

no interfiere con el funcionamiento de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada; y armoniza con el funcionamiento del sistema, ya que respeta el régimen federal y la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales; en el entendido de que el resultado de ese control se limita a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación sin generar efectos futuros y de que, cuando ese control lo realice el Tribunal Colegiado de Circuito, tanto en amparo directo como indirecto en revisión, con fundamento en los artículos 64, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aplicables por identidad de razón, y con la finalidad de permitir a las partes conocer la realización del control de regularidad constitucional *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

## VI. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno es **competente** para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—**No existe** la contradicción de tesis a que este expediente se refiere en los términos del apartado IV de esta ejecutoria.

TERCERO.—**Sí existe** la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado IV de esta ejecutoria.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de **jurisprudencia,** el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

QUINTO.—Dese **publicidad** a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia y legitimación.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción, consistente en determinar que no existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, Franco González Salas, Aguilar Morales salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción, consistente en determinar que existe la contradicción denunciada entre los cri-

terios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y determinar la pregunta que concreta el punto jurídico por dilucidar. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la decisión, incluyendo la publicación del proyecto respectivo para dar vista a las partes con el objeto de que manifiesten lo que a su derecho convenga. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

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

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo**

**de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 7, con número de registro digital: 2024159.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y aisladas 1a. XLII/2017 (10a.), P. X/2015 (10a.), P. IX/2015 (10a.) y 1a. CCCLX/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, respectivamente.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 351/2014.

1. En sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, donde se planteó la siguiente interrogante: ¿pueden los Tribunales del Poder Judicial de la Federación realizar control de convencionalidad *ex officio* sobre todas las disposiciones normativas que conocen, tanto las procesales que rigen su actuación (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, fundamentalmente), como cualesquiera otras aplicadas en los actos reclamados (sustantivas o procesales); o únicamente sobre las normas procesales que aplican en el ámbito de sus competencias y procedimientos?

2. Cabe aclarar que, en el mismo orden del día en el que estuvo listada la CT. 351/2014, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, bajo mi ponencia se listó un proyecto para la CT. 378/2016. En esa propuesta sos-

tuve que hay dos formas clásicas de entender el alcance que debe de tener el control difuso en el juicio de amparo. Una forma es que la jurisdicción de amparo nunca puede controlar normas del juicio natural invocadas en la litis. La otra, sostiene que los Jueces de amparo pueden hacerlo en todo momento, sin límite alguno. La opinión que presenté buscó ofrecer una postura intermedia, que desarrollaré a través del presente voto particular.

**I. Razones mayoritarias**

3. Las conclusiones del criterio mayoritario que prevaleció se resumen en lo siguiente:

a) El criterio de la mayoría consiste en que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando actúan en amparo directo e indirecto deben realizar control de regularidad constitucional *ex officio*, tanto respecto de las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, como sobre las normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

b) Lo anterior se justificó con base en lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución Federal, así como a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, el control de regularidad constitucional debe realizarse por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito de sus competencias y procedimientos.

c) Se dijo que de una nueva reflexión el Tribunal Pleno considera necesario abandonar el criterio reflejado en las tesis aisladas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de rubros: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA." y "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.", porque dichos órganos jurisdiccionales, para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, deben realizar control *ex officio* tanto sobre las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, directo e indirecto (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo), como sobre cualesquiera disposiciones aplicadas en los actos reclamados cuya constitucionalidad revisan en el juicio constitucional.

d) Se estimó que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

e) Que ello es compatible con razones de seguridad jurídica porque no interfiere con el funcionamiento de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada; y armoniza con el funcionamiento del sistema, ya que respeta el régimen federal y la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales; en el entendido de que el resultado de ese control se limita a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación sin generar efectos futuros y de que, cuando ese control lo realice el Tribunal Colegiado de Circuito, tanto en amparo directo como indirecto en revisión, con fundamento en los artículos 64, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aplicables por identidad de razón, y con la finalidad de permitir a las partes conocer la realización del control de regularidad constitucional *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

**II. Razones de mi disenso**

4. Como adelanté, este voto versará sobre mi postura de fondo en la contradicción de tesis que nos ocupa y retomaré para ello, la propuesta que originalmente presenté al Tribunal Pleno en la diversa CT. 378/2016.[1]

5. En síntesis, considero que cuando la jurisdicción de amparo advierte la probable inconstitucionalidad de una norma aplicada al juicio natural, debería concederse el amparo únicamente para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva en la que se pronuncie, con plenitud de jurisdicción, sobre la regularidad constitucional de la disposición cuestionada.

6. Por una parte, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando conocen de un juicio de amparo y de sus recursos, están facultados

[1] Si bien no es objeto del presente voto, me gustaría aclarar que, como cuestión previa en la resolución de la CT. 351/2014, en el apartado de la existencia de la contradicción, coincidí en que sí existe la contradicción de tesis, simplemente me aparté de algunas de sus consideraciones. Tal como ya lo he hecho en algunos precedentes, en este asunto contendieron criterios de distintos órganos jurisdiccionales; sin embargo, a mi juicio no existe contradicción por lo que hace a los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región y por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, pues trataron temas diferentes del que es materia de la presente contradicción.

para ejercer un control difuso de regularidad constitucional *ex officio* respecto a las disposiciones que aplican. Por otro lado, tratándose de las normas que rigen el juicio natural, los juzgadores de amparo deben privilegiar el control constitucional y convencional *ex officio* cuya competencia corresponde a los Jueces ordinarios y devolver a éstos el expediente cuando oficiosamente adviertan la probable inconvencionalidad o inconstitucionalidad de un artículo cuyo control *ex officio* no haya sido explicitado en el juicio natural.

7. Me parece que, con esta solución, hubiéramos optado por el fortalecimiento de una sociedad abierta de intérpretes constitucionales que permite que tanto la jurisdicción natural como la de amparo, tutelen derechos humanos, pero haciéndolo cada una en el marco de sus competencias y con estricto apego al federalismo judicial, que es el modelo articulado constitucionalmente.

8. Al contrario, considero que con la solución adoptada por la mayoría, se perpetúa un modelo de control de regularidad constitucional en el que la interpretación realizada por la jurisdicción natural se ve relegada a un segundo plano y subordinada a la jurisdicción de amparo.

9. A fin de justificar mi postura, conviene explicar algunas notas conceptuales sobre el control de regularidad constitucional, que se obtienen de los criterios que ha emitido este Alto Tribunal, tanto en Pleno como en Salas, en los que se advierte el desarrollo que se ha tenido tanto en su entendimiento como en su operatividad, a partir del nuevo paradigma que rige nuestro actual orden constitucional.

10. Así, el presente voto se dividirá en las siguientes cuatro secciones: A) Funcionamiento del modelo de control constitucional *ex officio*; B) La falta de modificación de disposiciones competenciales en virtud de la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional; C) Razones que fundamentan la imposibilidad de realizar un control constitucional *ex officio* en el juicio de amparo de normas que rigen el juicio natural y D) El control de constitucionalidad en un modelo de corresponsabilidad dialógica.

11. **A) Funcionamiento actual del modelo del control difuso de constitucional ex officio.** El punto de partida para el análisis de este asunto corresponde a la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada el diez de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación.

12. La reforma constitucional de junio de 2011 fue el eje fundacional de un nuevo mecanismo integral de protección a los derechos humanos en el Estado

Mexicano que conceptualizó a los derechos fundamentales como el eje focal de actuación de las autoridades estatales.

13. A partir de entonces, se implementó un nuevo paradigma en nuestro sistema de control constitucional, en virtud del cual se obliga a todas las autoridades del país, **dentro del ámbito de sus competencias,** a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, empleando en dicho proceso, como herramientas hermenéuticas, tanto a la interpretación conforme como a la interpretación *pro persona* en sus respectivas vertientes de selección del parámetro de control y de método interpretativo.

14. En ese tenor, a partir de dicha reforma se amplió el catálogo de los derechos humanos para conformar un nuevo universo integrado por los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos más los reconocidos por los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

15. Ahora, según lo resolvió el Tribunal Pleno, el mandato del artículo 1o. constitucional debe interpretarse junto con lo establecido en el diverso 133 constitucional; así, se obtiene que los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

16. En estos casos, se precisó, los Jueces están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia, lo que quedó manifestado en la siguiente tesis aislada:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con

lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia."[2]

17. Así las cosas, queda claro que los Jueces (y todas las autoridades en general dentro del ámbito de sus competencias) tienen que cumplir con dos tipos de obligaciones concretas: 1) velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable (principio *pro persona*); y, 2) Preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, pudiendo en estos casos dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

18. Ante esa nueva dinámica en la labor que han de realizar las autoridades judiciales (tanto federales como locales) para la protección de derechos humanos, en la que cobra vigencia el control difuso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una serie de criterios para explicar cómo ha de administrarse el imperativo prescrito en el referido artículo 1o. de la Constitución Federal, cuya evolución en su tratamiento a cargo de este Alto Tribunal,

[2] Tesis aislada P. LXVII/2011(9a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535, con número de registro digital: 160589. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos. Votaron en contra los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz.

actuando en Pleno y en Salas, ha ido desde distinguir el "*control de constitucionalidad*" del "*control de convencionalidad*", a proponer la existencia de un bloque de constitucionalidad y, en los asuntos más recientes, a **identificarlo como un control de regularidad constitucional,**[3] de manera que aquella distinción entre constitucionalidad y convencionalidad se ha diluido como resultado de la evolución en las interpretaciones efectuadas por este Alto Tribunal, en la medida de que únicamente es útil para conocer si el órgano de control efectuará el contraste entre la norma examinada y la Constitución o entre la propia norma y el Tratado Internacional que contenga el derecho humano a proteger.

19. Lo anterior, pues este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, resolvió que los derechos humanos en su conjunto, independientemente de su fuente, constituyen el parámetro de **control de regularidad constitucional** y es conforme a éste que debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano,[4] con las restricciones que conlleva dicho control en el específico caso en que la Constitución prevea una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano previsto en tratados internacionales.

20. Ahora bien, por lo que hace al control de que se trata, al resolverse el expediente varios 912/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos sobre el contenido del considerando séptimo, en torno al tema dejó sentadas las siguientes premisas útiles para la solución del problema planteado:

**A)** Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solamente por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro personae*.

**B)** Los mandatos contenidos en la nueva redacción del artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control

[3] Amparo directo en revisión 1046/2012.
[4] Véase la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la página 202, del Libro 5, Tomo I, abril de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2006224.

de convencionalidad, ejercicio que será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico.

**C)** En el caso específico de la función jurisdiccional, si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

**D)** Entonces, debe partirse de la base de que existen dos vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados, a saber: el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto y, en segundo término, el control difuso que ha de ejercerse por el resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada para resolver ese preciso tema.

**E)** Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas.

**F)** Este sistema permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los que finalmente habrán de fluir hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional.

**G)** Al margen de los controles que han quedado mencionados, todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia (interpretación *pro homine* o *pro personae*), sin que en tal caso exista la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.[5]

[5] Tales bases aparecen simplificadas en el cuadro que consta en la ejecutoria correspondiente al expediente varios 912/2010, que sirvió de referencia para la elaboración de mi propuesta.

21. La resolución del expediente varios 912/2010 a cargo de este Tribunal Pleno dio lugar a la emisión de diversas tesis, entre ellas, la tesis aislada P. LXX/2011 (9a.),[6] cuyo rubro y texto son los siguientes:

"SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad."

22. De acuerdo con el criterio que informa ese precedente (en el que aún se hallaba latente la distinción entre constitucionalidad y convencionalidad) las dos vertientes dentro del "modelo de control de constitucionalidad" en el orden jurídico mexicano, acordes al "modelo de control de convencionalidad", corresponden al **control concentrado** y al **control difuso.**

23. El primero, a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto. El segundo, ejercido por el resto de los

[6] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo I, diciembre de 2011, página 557, con número de registro digital: 160480.

Jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control, se dijo, se ejercen de manera independiente y permiten la prevalencia de la Constitución dentro del orden jurídico mexicano, ya sea a través de la declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación de la norma.

24. **B) La falta de modificación de disposiciones competenciales en virtud de la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional.** La interpretación realizada por este Tribunal Pleno de las modificaciones al artículo 1o. constitucional y su análisis del **Caso Radilla,** implicaron un nuevo entendimiento del modelo de control de regularidad constitucional mexicano y su apertura a un modelo difuso.

25. Sin embargo, fuera del establecimiento de dicho control difuso, ello no implicó modificar el ámbito competencial de los juzgadores ni la naturaleza de los procesos de control de regularidad constitucional que interactúan con la jurisdicción ordinaria como se explicará a continuación.

26. Es de observarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el párrafo 339 de la sentencia del *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*:

"339. En relación con las prácticas judiciales, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los Jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus Jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana**, **evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.** En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."

27. De la anterior transcripción, que sirvió como elemento interpretativo en el dictado de la resolución del expediente varios 912/2010, se constatan las siguientes características:

**a)** El mandato de realización de control convencional se dirige al Poder Judicial como parte del aparato estatal;

**b)** El control de convencionalidad se encuentra expresamente limitado por las competencias de los órganos jurisdiccionales y por las regulaciones procesales correspondientes y, por último;

**c)** La Corte Interamericana no ha establecido el deslinde de control o la interacción en los casos en que la jurisdicción natural coexiste con una jurisdicción constitucional que, mediante mecanismos diferenciados a los empleados por la justicia ordinaria, realiza un control constitucional o convencional de su actuación.

28. Respecto al inciso a), debe precisarse que, tanto la sentencia del *Caso Radilla* como el expediente varios 912/2010, determinó que las obligaciones derivadas de la Convención Americana se predicaban no sólo respecto del Estado como sujeto obligado por el derecho internacional, sino también directamente frente al Poder Judicial como parte del aparato estatal. En ambos casos, no se realizó una distinción respecto a los niveles competenciales de dicho Poder Judicial, esto es, tanto el Poder Judicial Federal como el local se reputaron obligados.

29. En segundo término, en lo relativo a las limitantes precisadas en el inciso b), debe señalarse que la propia Corte Interamericana sostuvo en la resolución del *Caso Rosendo Radilla* que el control de convencionalidad tenía dos limitantes, esto es, las competencias de los órganos jurisdiccionales y las regulaciones procesales.

30. Respecto a la primera limitante (el marco competencial) se observa que dicha restricción **se encuentra específicamente mencionada también en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.**[7] Dicha limitación, fue

[7] "Todas las autoridades, **en el ámbito de sus competencias,** tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

también reiterada en el párrafo 35 de la resolución del expediente varios 912/2010[8] y ha sido señalada por la doctrina como un requisito previo al ejercicio de dicho control.[9]

31. Ello implica que, tanto para la Corte Interamericana (*Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*) como para la Constitución Federal (artículo 1o.) y la interpretación que realizó la Suprema Corte de la propia Constitución Federal a la luz de la sentencia Radilla (expediente varios 912/2010) la obligación de tutela de derechos frente al marco convencional se ejerce sólo en el marco competencial de los órganos. Lo anterior es un correlativo del hecho que el derecho internacional no se constituye en un marco atributivo de competencias que justifique la realización de conductas judiciales no determinadas por el ordenamiento jurídico interno.

32. En suma, la obligación de tutela establecida en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, no es una habilitación competencial *ex novo* para que las autoridades realicen conductas que no estén establecidas en su marco competencial a efectos de salvaguardar derechos humanos. Por el contrario, es una obligación para realizar toda actuación competencialmente comprendida en su esfera normativa a efectos de salvaguardar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.[10]

33. En consonancia con lo anterior, el Tribunal Pleno ya ha sostenido que las obligaciones de tutela de los derechos humanos sólo se actualizan en el ámbito competencial de las autoridades de amparo.[11]

[8] "35. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas."

[9] Así "… la alusión a competencias no apareja por fuerza que toda autoridad sea competente para aplicar, sin mayores exigencias internas, el control de convencionalidad. En consecuencia, es perfectamente posible que el ordenamiento interno establezca competencias específicas (que pudieran recogerse en grados de competencia) para el despacho del control y la fuerza en las decisiones domésticas respectivas." Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de convencionalidad*, México, IIJ-UNAM, 2017, página 114.

[10] Este entendimiento del artículo 1 constitucional es fundamental para dar cuenta de mi disenso con la postura mayoritaria.

[11] Jurisprudencia P./J. 5/2016 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, **SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA**, POR LO QUE CA-

34. Por otro lado, las "regulaciones procesales" fueron igualmente concebidas como limitantes del control de convencionalidad.[12] Ello implica que la propia Corte Interamericana ha reconocido que la existencia de criterios de oportunidad temporal o causas de admisibilidad de un recurso o medio de impugnación, son compatibles con el texto de la Convención Americana.[13] En ese sentido, las regulaciones procesales (como aquellas que establecen criterios de admisibilidad, naturaleza o no de estricto derecho de la *litis*, legitimación, etcétera) son el cauce mediante el cual debe realizarse el control de convencionalidad.[14]

35. Finalmente, en lo relativo al aspecto c), ni la sentencia de la Corte Interamericana ni su interpretación en el expediente varios 912/2010, establecieron directamente un deslinde en los casos en que la jurisdicción natural coexiste con

---

RECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo I, agosto de 2016, página 11, con número de registro digital: 2012228. El remarcado fue añadido en esta sentencia.

[12] Como lo precisa Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la limitación al respectivo marco competencial y a las regulaciones procesales correspondientes "considerando otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia" fue una importante clarificación de la doctrina del control de convencionalidad introducida en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el Juez Mexicano", *Estudios Constitucionales*, Año 9, núm. 2, 2011, página 565.

[13] La propia Suprema Corte, a través de sus Salas, ha emitido jurisprudencia al respecto. Véase la jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), de rubro: "RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 763, con número de registro digital: 2010984. De igual forma la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325, con número de registro digital: 2005917.

[14] Así, la doctrina ha sostenido que "En lo que concierne a las regulaciones procesales, toda autoridad pública deberá aplicar el control de convencionalidad de conformidad con el diseño y alcance de los procedimientos internos determinados por ley, al amparo del principio de legalidad. En todos los casos, la autoridad pública deberá respetar los posibles presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia que rigen en derecho interno para que una autoridad pueda pronunciarse y, en su caso, aplicar el control de convencionalidad." Así Ibáñez Rivas, Juana, *Op. cit.*, página 115.

mecanismos de control constitucional posteriores. Es decir, tanto el pronunciamiento de la Corte Interamericana respecto al control de convencionalidad, como el expediente varios 912/2010, no realizaron un análisis específico atinente a establecer las delimitaciones del Poder Judicial cuando, habiendo sido resuelto un asunto por la jurisdicción ordinaria que tiene competencia para analizar *ex officio* la regularidad constitucional de las normas que aplica, dicha resolución sea impugnada en la jurisdicción constitucional a través de vías de control constitucional principal (como el juicio de amparo) y el juzgador de amparo advierta oficiosamente la potencial inconstitucionalidad de una norma no incorporada a la *litis* expresamente por las partes.

36. **C) Razones que fundamentan la imposibilidad de realizar un control de la regularidad constitucional *ex officio* en el juicio de amparo de normas que rigen el juicio natural.** El juicio de amparo es un mecanismo extraordinario de control constitucional que tiene por objetivo directo la tutela de los derechos fundamentales de los justiciables.

37. De tal suerte, el juicio de amparo como mecanismo de control constitucional no es un recurso legal dentro de una secuela procesal ordinaria, sino es un juicio autónomo con partes diferenciadas que no corresponden directamente a la secuela procesal natural en tanto tiene una *litis* circunscrita a constatar vulneraciones al Texto Constitucional alegadas por las partes o apreciadas oficiosamente en los mecanismos de suplencia previstos.

38. En ese sentido, el juicio de amparo es un instrumento de resolución de controversias con parámetro constitucional entre los particulares y los órganos del Estado. Esa diferenciación permite entrever que, aún el amparo frente a resoluciones o actos judiciales tiene una naturaleza procesal autónoma distintiva.[15]

39. Ahora bien, el hecho de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no haya realizado un análisis de la forma en que debe operar el control de con-

[15] Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, página 83. Lo mismo ha sido sostenido históricamente por esta Suprema Corte. Véase la tesis de rubro: "JUICIO DE AMPARO, NO ES UN RECURSO.", derivada del amparo directo 2468/55, emitida por la Cuarta Sala, Quinta Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVIII, página 91, con número de registro digital: 366414 y la tesis de idéntico rubro, derivada del amparo directo 3558/59, emitida por la Cuarta Sala, Sexta Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVI, Quinta Parte, Volumen 36, página 70, con número de registro digital: 275646. Esto permite el entendimiento de las partes diferenciadas del juicio de amparo establecidas en su artículo 5o. de la Ley de Amparo.

vencionalidad en su interacción con mecanismos procesalmente distintos dentro del control de convencionalidad resulta acorde con su propia jurisprudencia.

40. Desde el propio *Caso Liakat Ali Alibux*[16] la Corte Interamericana ha establecido que **"la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad".** Es decir, existe una libertad configurativa por parte de los Estados en el diseño e interpretación de sus respectivos modelos de control constitucional en tanto garanticen los derechos fundamentales contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

41. La Corte Interamericana, por tanto, concede un margen amplio a cada Estado para escoger el modelo de control constitucional que crea conveniente atendiendo a las particulares territoriales y de distribución jurisdiccional de cada Estado.

42. Así, las obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se predican genéricamente sobre Estados tanto centralistas como Perú, Ecuador, El Salvador o Panamá como sobre Estados Federales como México o Brasil. Tales obligaciones son igualmente predicables respecto a Estados con control difuso predominante como Argentina o con control concentrado. Ante ello, como lo ha señalado la doctrina, no resultaría natural por parte de un Tribunal Internacional "determinar las modalidades precisas por las cuales el Estado tendría que introducir en su derecho interno este tipo de control (de convencionalidad)",[17] ni tampoco se ha precisado las obligaciones atinentes a Estados federales cuyas jurisdicciones (como el caso mexicano) coexisten en un mismo desarrollo procesal con diferentes funciones.[18]

---

[16] *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párrafo 124.

[17] Londoño, María Carmelina, "El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto de 2010, página 810.

[18] Es decir, en el caso del juicio de amparo, no sólo puede haber coexistencia de la jurisdicción ordinaria y constitucional respecto a una secuela procesal, sino aunado a ello podría ser posible que autoridades de distinto orden competencial (entidades federativas y Federación) interviniesen igualmente en la misma secuela procesal.

43. En el caso mexicano, la duda respecto a las facultades de control de los órganos de amparo en torno a normas regentes del juicio natural es una discusión conceptualmente distinta al control del juicio natural por los juzgadores ordinarios, posibilitado desde el expediente varios 912/2010, doctrina que ha sido reiterada por el Pleno y la Salas de este Alto Tribunal.[19]

44. En ese sentido, en mi opinión, no existe duda alguna sobre la posibilidad de que los juzgadores naturales realicen un control de regularidad constitucional *ex officio* de las normas regentes del juicio natural en tanto competencialmente se encuentran habilitados para ello y las regulaciones procesales al respecto no representan un obstáculo específico para tal control. Tampoco existe duda de que tal facultad existe a favor de los órganos de amparo cuando expresamente se aduzca la inconstitucionalidad de una norma, lo que incorpora a la *litis* este aspecto.

45. Empero, la jurisdicción de amparo no tiene competencia directa para realizar un control *ex officio* de las normas regentes del juicio natural, en tanto, al ser un control conceptualmente distinto de naturaleza extraordinaria, la litis, las par-

[19] Véanse las tesis P. LXX/2011 (9a.), de rubro: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 557, con número de registro digital: 160480; P. LXIX/2011 (9a.), de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSITTUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552, con número de registro digital: 160525; P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535, con número de registro digital: 160589; 1a./J. 18/2012 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 420, con número de registro digital: 2002264; 1a. CCCLX/2013 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 512, con número de registro digital: 2005116; 2a./J. 69/2014 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 555, con número de registro digital: 2006808; y 1a. CCXC/2015 (10a.), "CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1648, con número de registro digital: 2010144, *inter alia*.

tes y la materia de análisis difiere a los procesos ordinarios. De igual forma, las regulaciones procesales atinentes al juicio de amparo establecen frente a la jurisdicción de amparo un marco aplicativo de normas propio (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código de Procedimientos Civiles en su faceta supletoria) distinto al de las normas que rigen el juicio natural.

46. Es decir, cuando en el juicio de amparo se esgrimen conceptos de violación respecto a la constitucionalidad de disposiciones aplicadas o regentes del juicio natural, ello incorpora dicha temática directamente a la *litis* y lo convierte en objeto de análisis. Por otro lado, la ausencia de mención implica potencialmente una problemática respecto a su incorporación de oficio al estar comprendidas normas cuyo control directo no cae dentro del régimen competencial inmediato de los órganos de amparo.

47. Precisamente por lo anterior, una anterior integración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una primera postura al respecto, resolvió el amparo directo en revisión 1046/2012, que dio origen a la tesis aislada P. X/2015 (10a.),[20] cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN. No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, Jueces, Salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el

[20] Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 356, con número de registro digital: 2009817.

ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos. Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer un control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta."

48. Aunado a lo anterior, del mismo asunto, emanó la diversa tesis aislada P. IX/2015 (10a.),[21] cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. Por imperativo del artículo 1o., en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben

[21] Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 355, con número de registro digital: 2009816.

garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o ex officio, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional. Ahora bien, cuando se habla del control ex officio debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes. En estas circunstancias, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla."

49. Ahora bien, los Jueces se encuentran obligados a realizar un control de regularidad constitucional *ex officio* de las normas que aplican, **pero no a plasmar los resultados de dicho control cuando sean negativos.** Es decir, **los Jueces no se encuentran obligados a hacer uno a uno un estudio de la totalidad del universo normativo que los regula para establecer en cada caso las razones de la constitucionalidad de dichas disposiciones** sino, en sentido inverso, deben hacerlo únicamente cuando, habiendo realizado tal control, estimen que la norma específica vulnera el parámetro de regularidad constitucional.

50. Por tanto, cuando un juzgador de amparo estima oficiosamente la inconstitucionalidad de una norma aplicada en el juicio natural, materialmente disiente del resultado del control *ex officio* practicado en la instancia ordinaria.

51. **D) El control de regularidad constitucional en un modelo de corresponsabilidad dialógica en la jurisdicción de amparo.** La anterior relatoría evidencia la existencia de una tensión entre la obligación de proteger los derechos fundamentales oficiosamente ante la apreciación de una norma inconstitucional y la obligación de ceñirse al propio marco de actuación; ambos deberes y requisitos establecidos en el propio artículo 1o. constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana relativa al control de convencionalidad *ex officio*.

52. Me parece que, con la finalidad de fortalecer una sociedad abierta de intérpretes constitucionales y el establecimiento de una mecánica dialógica en el ejercicio del control de regularidad constitucional debe conceptualizarse un modelo de corresponsabilidad en que, tanto la jurisdicción natural como la jurisdicción de amparo contribuyan al control de regularidad *ex officio* en un deslinde competencial basado en las siguientes premisas.

53. En primer lugar, debe precisarse que, en un estado constitucional plural, es posible conceptualizar la existencia de una sociedad abierta de intérpretes constitucionales. Ello implica el concebir a la interpretación constitucional como un proceso abierto y pluralista que parte como fundamento de una premisa democrática.

54. Bajo esa postura, la interpretación constitucional no es un privilegio cerrado de una rama concreta de intérpretes específicos, sino se realiza de forma difusa por una variedad de actores tanto institucionales como no institucionales. Esta actividad interpretativa es propia tanto de las partes que proponen una interpretación constitucional específica en sus pretensiones, como de los juzgadores que incidentalmente realizan una interpretación constitucional y convencional previo a la aplicación de la norma, como la jurisdicción de amparo que realiza frontalmente una interpretación constitucional de los aspectos propuestos.

55. El establecimiento de una demarcación cerrada competencial entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción de amparo, llevaría a concebir un modelo interpretativo en el que las formas procesales impiden en lo absoluto a los juzgadores de amparo contribuir a la tutela de los derechos humanos cuando adviertan *ex officio* la posible inconstitucionalidad de una norma aplicada en el juicio natural, vulnerando potencialmente las obligaciones señaladas tanto en el artículo 1o. constitucional como por la jurisprudencia interamericana ante la falta de habilitación competencial.

56. Por otro lado, el concebir una posibilidad omnímoda para que la jurisdicción de amparo analice *ex officio* normas aplicadas únicamente en el proceso natural no sólo contraviene el marco competencial, sino priva a las partes de participación en el proceso interpretativo al no ser partícipes argumentativamente de la *litis* introducida y perpetúa un modelo de control de regularidad constitucional en que la interpretación realizada por la jurisdicción natural se ve relegada a un segundo plano y subordinada a la jurisdicción de amparo. Esto en tanto, una potencial resolución en el sentido descrito, no dialogaría con la interpretación realizada por el juzgador natural que concluyó con la validez de la norma. Es decir, concebiría un modelo de control de regularidad constitucional en que la jurisdicción de amparo no requiere realizar un diálogo argumentativo respecto a los razonamientos de la jurisdicción natural previo a la inaplicación de la norma. Concebiría, igualmente, un modelo en que tanto la parte quejosa como la parte tercera interesada no tendrían ocasión de realizar una argumentación propia previa a la inaplicación de la norma.

57. Los procesos dialógicos judiciales[22] pueden ocurrir tanto intrasistémicamente[23] como extrasistémicamente. Es decir, partir de un mismo sistema jurídico o darse entre sistemas jurídicos sin relación específica[24] o presentarse entre los tribunales nacionales e internacionales comprendidos en un sistema regional de protección de derechos humanos. Los modelos interpretativos se han asumido con características dialógicas ante escenarios de pluralismo interpretativo en que no sólo hay una coexistencia de fuentes sino también de intérpretes de la misma fuente.[25]

---

[22] El concepto proviene de Slaughter, Anne-Marie, "A typology of transjudicial communication", *University of Richmond Law Review*, vol. 29, núm. 1, 1994, páginas 99 y ss. Igualmente, Cartabia, Marta, "Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously", *European Constitutional Law Review*, n. 5, 2009, páginas 5-31.

[23] Por ejemplo, con base en un sistema regional de protección de derechos humanos. Así, se ha considerado que resulta positiva la existencia de múltiples intérpretes de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos pues, fuera de la fragmentación, se privilegia que los cambios sociales provengan de juzgadores locales bajo un principio de subsidiariedad. Dulitzky, Ariel, "An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights", *Texas Law Review*, vol. 50, núm. 1, 2015, página 73. Bajo esta experiencia dialógica, los Juzgadores naturales son partícipes de dos tipos de conversaciones judiciales, en tanto aplican normas interamericanas como nacionales. En eso entendido, contribuyen a una discusión tanto nacional del derecho aplicable como interamericana de los estándares específicos del sistema regional al que pertenecen.

[24] Smits, Jan, "Comparative law and its influence on national legal systems", en Reimann, Mathias y Reinhard, Zimmermann (Eds), *The Oxford handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, página 527

[25] Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2012, página 292.

58. Los procesos dialógicos permiten dotar de coherencia a los ordenamientos jurídicos al fomentar el recíproco análisis de las respectivas decisiones jurisdiccionales y cimentar la consolidación de contenidos normativos mínimos con base en construcciones jurisprudenciales y no a imposiciones relativas a la jerarquía de los intérpretes en un sistema determinado.

59. Debe concebirse que el modelo de control de regularidad constitucional mexicano no debe estar basado en una apreciación jerárquica de los intérpretes del Texto Constitucional sino en un modelo de corresponsabilidad que visualice que, tanto la jurisdicción ordinaria como la jurisdicción de amparo deben colaborar en un marco dialógico en el control de regularidad constitucional a la luz de las obligaciones internacionales.

60. Sólo un modelo colaborativo de corresponsabilidad permite la coexistencia de la limitante competencial establecida por el artículo 1o. y la propia doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con las obligaciones de maximizar la protección. Sólo la estrecha participación de ambas facetas jurisdiccionales permite que el pluralismo interpretativo redunde en mayor fuerza normativa del Texto Constitucional.

61. Una vez establecido que el modelo de control debe entenderse bajo una naturaleza de corresponsabilidad dialógica y ha quedado asentado que la jurisdicción de amparo no puede obviar las limitantes competenciales al momento de apreciar la potencial inconstitucionalidad o convencionalidad de una disposición no cuestionada por las partes y cuya constitucionalidad se vio confirmada por el silencio del control *ex officio* realizado por la jurisdicción natural, resta únicamente realizar la precisión de la operatividad del modelo.

62. ¿Qué deben realizar los juzgadores de amparo cuando, en el análisis de un asunto específico, adviertan la probable inconstitucionalidad de una norma aplicada en el proceso natural de la cual dependa sustancialmente el acto o resolución impugnada y que no haya sido cuestionada por las partes?

63. Ante ello, cuando la jurisdicción de amparo advierta la probable inconstitucionalidad de una norma aplicada en el juicio natural y no controvertida por las partes, cuyo control le es competencialmente ajeno en virtud del principio de exhaustividad y en atención al artículo 1o. de la Constitución Federal,[26] deberá

[26] Que lo obliga a "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

conceder el amparo únicamente para el efecto de que la autoridad responsable (sólo en el caso de autoridades jurisdiccionales) deje insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva en la que se pronuncie sobre la regularidad constitucionalidad de la disposición en cuestión. Ello bajo el entendimiento de que la autoridad responsable tendrá libertad de jurisdicción en este aspecto pudiendo, por tanto, limitarse a explicitar las razones por las que consideró constitucional el artículo y por lo cual no lo inaplicó.[27] De igual forma, en tal libertad de jurisdicción, la autoridad responsable podrá también inaplicar tal disposición al considerarla inconstitucional a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

64. Es decir, el órgano de amparo no podrá predeterminar el resultado del control de regularidad constitucional que explicitará la autoridad responsable por ser ajeno a su marco competencial y, por tanto, no poder valorar directamente la constitucionalidad de la norma.

65. Ello es congruente con la Jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 5/2016 (10a.),[28] en la que se sostuvo que:

"… cuando se advierta una violación a derechos **humanos ajena a la controversia esencial que es materia del juicio,** el órgano de amparo debe denunciar, dar vista o poner en conocimiento de la autoridad que resulte competente de investigar los hechos correspondientes, o que sea directamente responsable de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, teniendo especial cuidado de que, con ese actuar, no incluya pronunciamiento alguno sobre la determinación de existencia de aquella violación, que **sólo debe tratarse como probable.**"

66. En ese sentido el propio Tribunal Pleno ha referido en la jurisprudencia citada que "… aunque se advierta una evidente violación a los derechos humanos,

[27] Bajo el entendido de que efectivamente había realizado el control constitucional *ex officio* pero había concluido que la norma era constitucional, por lo que no había plasmado los resultados de dicho control negativo.

[28] De rubro: "DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo I, agosto de 2016, página 11, con número de registro digital: 2012228.

lo correcto es que la autoridad competente la valore en su propia dimensión y en términos del procedimiento de ley que resulte aplicable". Dado que ha quedado asentado que el control de regularidad constitucionalidad *ex officio* de las normas que rigen el juicio natural es competencia de los juzgadores ordinarios, no resulta competencialmente procedente que el órgano de amparo se sustituya en la autoridad responsable realizando un control que no le está asignado competencialmente ni que predefina el resultado de dicho control. Por el contrario, la remisión de tal asunto a la jurisdicción ordinaria que resulta competente permite que los órganos de amparo, sin desnaturalizar el juicio ni excederse en sus facultades, reafirmen su compromiso en materia de derechos humanos al contribuir con su tutela.

67. Este proceso dialógico hubiera también permitido a las partes la incorporación directa de conceptos de violación que cuestionen o apoyen el resultado del control de regularidad constitucional que, en libertad de jurisdicción, realicen los juzgadores ordinarios. Es decir, hubiera fomentado la naturaleza dialógica del juicio de amparo en tanto en éste se tomará en cuenta la interpretación constitucional de la autoridad responsable, la parte quejosa y la parte tercera interesada y no sólo la del órgano de control constitucional.

68. Naturalmente, esto no ocurre en el caso de normas cuya competencia de aplicación corresponda directamente a la jurisdicción de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles). En este caso, en tanto la aplicación de tales normas recae en su esfera competencial, los juzgadores de amparo podrán inaplicar directamente las normas que estimen violatorias de derechos fundamentales.

69. Lo anterior, permite la compatibilidad de los dos principios contenidos en el artículo 1o. constitucional. Por una parte, permite que la jurisdicción de amparo colabore en la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, pero, al mismo tiempo, remarca que dicha colaboración sólo puede darse en su propio marco competencial, lo que genera un modelo de corresponsabilidad de control de regularidad constitucional.

70. En ese sentido, cuando la jurisdicción de amparo advierta la probable inconstitucionalidad de una norma que no haya sido cuestionada por las partes, a pesar de su vocación de defensa de derechos fundamentales, no puede ignorar su marco competencial y asumir las atribuciones de la jurisdicción ordinaria, sino que deberá ordenarle a ésta que explicite el control realizado o

realice el control de regularidad constitucional propuesto, al formar tal atribución parte del ámbito competencial de la jurisdicción ordinaria.

71. Ello es congruente con la naturaleza del juicio de amparo que, al ser medio de defensa extraordinario y no una instancia más, no permite que los órganos federales reasuman la jurisdicción que corresponde a la autoridad responsable y resuelvan la cuestión planteada en el juicio de origen, con la aplicación de las normas que lo rigen sustituyéndose en la autoridad responsable.

72. En ese ejercicio la jurisdicción de amparo no aplica las leyes que rigen el juicio de origen, pues de ello se encargan las autoridades responsables, por lo que, al ejercer el control directo, las autoridades facultadas para ello, en ejercicio de su labor jurisdiccional, deben observar las reglas que tradicionalmente han normado dichas instituciones.

73. Esta conceptualización sistémica no implica una limitante a la jurisdicción de amparo. Por el contrario, implica el establecimiento de una vía para que, manteniendo el eje competencial de ésta, coadyuve en un modelo de corresponsabilidad dialógica a la tutela de los derechos humanos. Por otro lado, tal modelo no atenta contra las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano en tanto la determinación del modelo de control constitucional es una decisión que corresponde a cada Estado por interpretación directa de la Corte Interamericana[29] y dicho modelo sí permite que colaborativamente todos los Jueces coadyuven, en el marco de sus competencias, a la tutela de los derechos humanos.

74. Dicho criterio es aplicable para la totalidad de los tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación cuando conocen de un juicio de amparo, esto es, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito o Tribunales de Apelación, según sea el caso, porque si bien existen diferencias sustanciales entre el juicio de amparo directo y el juicio de amparo indirecto, cuyas competencias para su conocimiento se distribuyen en dichos órganos jurisdiccionales, respectivamente, lo cual se manifiesta aún más en el caso de amparo contra leyes; lo cierto es, que tales diferencias no son determinantes, en la medida en que, por un lado, la obligación de realizar un control difuso de regularidad constitucionalidad *ex officio* recae en todas

[29] *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párrafo 124.

las **autoridades judiciales** del Estado Mexicano y, por otra parte, en ningún caso, el juicio de amparo constituye una instancia más, por lo que la aplicación de las normas que rigen el juicio de origen no corresponde a dichas autoridades de amparo.

75. Estas consideraciones, se reitera, resultan aplicables al caso en que se **señale a autoridades judiciales** como autoridades **responsables pues sólo éstas (las autoridades judiciales) tienen competencia para realizar control de regularidad constitucional *ex officio*** y no así otras autoridades distintas a las judiciales, como las administrativas.

76. En consecuencia y por todo lo antes expuesto, en mi opinión, debió prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria el siguiente criterio:

CONTROL DIFUSO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. DEBE EJERCERSE EN UN MODELO DE CORRESPONSABILIDAD DIALÓGICA POR LA JURISDICCIÓN DE AMPARO Y LA JURISDICCIÓN ORDINARIA EN EL MARCO DE SUS COMPETENCIAS. La obligación de tutela establecida en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional no es una habilitación competencial *ex novo* para que las autoridades realicen conductas que no estén establecidas en su marco competencial. Por el contrario, es una obligación para realizar toda actuación competencialmente comprendida en su esfera normativa a efecto de salvaguardar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. En ese sentido, la jurisdicción de amparo no tiene competencia directa para realizar un control ex *officio* de las normas regentes del juicio natural, en tanto, al ser un control conceptualmente distinto de naturaleza extraordinaria, la *litis*, las partes y la materia de análisis difiere de los procesos ordinarios. Por tanto, cuando la jurisdicción de amparo advierta la probable inconstitucionalidad de una norma aplicada en el juicio natural y no controvertida por las partes, cuyo control le es competencialmente ajeno, deberá conceder el amparo únicamente para efecto de que la autoridad responsable (sólo en el caso de autoridades jurisdiccionales) se pronuncie sobre la regularidad constitucional de dicha disposición. Ello bajo el entendimiento de que la autoridad responsable tendrá libertad de jurisdicción en este aspecto. Deberá, por tanto, limitarse a explicitar las razones por las que consideró constitucional el artículo o bien, podrá inaplicar tal disposición al considerarla inconstitucional a la luz del parámetro de regularidad constitucional. Lo anterior, permite la compatibilidad de los dos principios contenidos en el artículo 1o. constitucional. Por una parte, permite que la jurisdicción de amparo colabore en la protección de los

derechos humanos, pero, al mismo tiempo, remarca que dicha colaboración sólo puede darse en su propio marco competencial, lo que genera un modelo de corresponsabilidad dialógico de control de regularidad constitucional. Naturalmente, esto no ocurre en el caso de normas cuya aplicación corresponda directamente a la jurisdicción de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles). En este caso, los juzgadores de amparo podrán inaplicar directamente tales normas cuando oficiosamente las estimen violatorias de derechos fundamentales. Ello implica que el control de regularidad constitucional mexicano no debe estar basado en una apreciación jerárquica de los intérpretes del Texto Constitucional sino en un modelo de corresponsabilidad que visualice que, tanto la jurisdicción ordinaria como la jurisdicción de amparo deben colaborar en un marco dialógico en el control de regularidad constitucional a la luz de las obligaciones internacionales.

77. En efecto, insisto, me parece que se debe fortalecer una sociedad abierta de intérpretes constitucionales, que permita que tanto la jurisdicción natural como la de amparo tutelen los derechos humanos, acotado a cada una dentro del estricto marco de sus competencias.

78. Además, como mencioné al principio de este voto, considero que el criterio adoptado por el Tribunal Pleno, perpetúa un modelo de control de regularidad constitucional en el que la interpretación realizada por la jurisdicción natural se ve relegada a un segundo plano y subordinada a la jurisdicción de amparo.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 5/2016 (10a.), 2a./J. 12/2016 (10a.), 2a./J. 69/2014 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.), 1a./J. 22/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCXC/2015 (10a.), P. X/2015 (10a.), P. IX/2015 (10a.) y 1a. CCCLX/2013 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 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. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19).**

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

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA.**

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

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**VII. ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

**VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.**

**IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

**XI. IGUALDAD JURÍDICA. EN SU MODALIDAD SUSTANTIVA IMPONE A LAS AUTORIDADES DEL ESTADO ADOPTAR ACCIONES POSITIVAS PARA ALCANZAR LA IGUALDAD DE HECHO.**

**XII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.**

**XIII. DERECHO A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LOS CENTROS DE ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL. LA PRIORIDAD PARA SU ADMISIÓN A LAS HIJAS E HIJOS DE MADRES EN DETERMINADAS CONDICIONES DE DESVENTAJA, NO RESULTA CONTRARIA A LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, YA QUE TALES CRITERIOS ENCUENTRAN RAZONABILIDAD AL ATENDER REALIDADES TANGIBLES QUE IMPACTAN DESPROPORCIONALMENTE A LAS MUJERES EN NUESTRO PAÍS (ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, II Y III, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DE MADRES", DE LA LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, REFORMADO Y ADICIONADO MEDIANTE**

**DECRETO SIN NÚMERO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**XIV. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o., CONSTITUCIONAL.**

**XV. DERECHO A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LOS CENTROS DE ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL. LA PRIORIDAD PARA ADMITIR A LAS HIJAS E HIJOS DE MADRES EN DETERMINADAS CONDICIONES DE DESVENTAJA, NO VULNERA EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, TODA VEZ QUE EL OBJETIVO DE LA NORMA ES FORTALECER LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS, INTEGRALES Y ECONÓMICAS DE LAS MADRES, ASPECTOS QUE TIENEN UN IMPACTO SIGNIFICATIVO EN SUS VIDAS Y EN LA DE SUS HIJOS E HIJAS (ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, II Y III, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DE MADRES", DE LA LEY QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, REFORMADO Y ADICIONADO MEDIANTE DECRETO SIN NÚMERO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIOS: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ Y ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 215/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contra el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el

Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas **"De madres",** reformado y adicionado mediante decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial de demanda y normas impugnadas.** Mediante oficio presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra,** en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas **"De madres",** reformado y adicionado mediante decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso de la Ciudad de México y a la jefa de Gobierno de dicha entidad federativa.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 2, 3 y 6 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia; 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 6, letra b, y 8, letra b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer **"Convención de Belém Do Pará".**

3. **Texto de la norma cuya invalidez se solicita.** El texto del artículo que se impugna es el siguiente:

**Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.**

"**Artículo 27.** Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

"**I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad,** que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional **y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;**

"**II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;**

"**III. De madres solteras** que requieran la atención de su niña o niño **por motivos laborales.**"

4. "**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa **"De madres",** de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México (CACI), resulta contrario a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, en particular de la igualdad entre la mujer y el hombre, así como del principio de interés superior de la niñez, reconocidos en el texto de la Norma Fundamental y en tratados internacionales en materia de derechos humanos; ello en atención a que la disposición prevé que se dará prioridad para admitir en los CACI, a las hijas e hijos de madres en determinadas condiciones, basadas en estereotipos de género, sin ponderar el interés superior de las niñas y niños de asistencia y cuidado.

5. De manera puntual adujo lo siguiente:

**a. Violación al principio de igualdad y no discriminación.** La Comisión accionante considera que la disposición normativa impugnada resulta contraria al principio de igualdad, pues a pesar de que legislador pretendió crear una

norma "*protectora*", la medida resulta discriminatoria, pues perpetúa roles y estereotipos de género. Ello, ya que las porciones normativas impugnadas parten de la premisa que es la mujer la encargada de la crianza y cuidado de las hijas e hijos.

Por tanto, la disposición normativa en combate prevé un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer del rol de cuidado de las hijas e hijos, por el solo hecho de serlo, lo que implica un estereotipo de género, esto es, la preconcepción de que es la mujer a la que corresponde la responsabilidad de la crianza, la atención y el cuidado de los hijos, sin considerar que ésta es responsabilidad compartida de los padres, en la que deben participar en igual medida.

Siendo que, como consecuencia de tal estereotipo, los hombres que se encuentren en la misma situación fáctica que las mujeres –es decir, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales– no gozarán del trato preferencial que las normas otorgan a las mujeres. De ahí que la norma controvertida provoca una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social y que no supera un escrutinio estricto.

En consecuencia, el precepto 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa **"De madres",** de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, *genera un trato desigual y discriminatorio, en razón de género, en detrimento de los derechos fundamentales tanto de las mujeres como de los hombres.*

**b. Violación al principio de interés superior de la niñez.** La Comisión accionante aduce que la disposición combatida no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil –CACI– tendría que otorgarse en igualdad de circunstancias para todas las niñas y niños que estén bajo la custodia de uno solo de sus progenitores, independientemente de que se encuentren en los supuestos enunciados por la norma –a saber, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de vio-

lencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales–.

No obstante, el beneficio de prioridad se otorga únicamente a las madres (mujeres), con lo cual el órgano legislativo soslayó que puede haber casos en los que el padre (hombre) se ubique en la misma situación fáctica de vulnerabilidad prevista en la norma, en perjuicio de sus descendientes menores de edad.

Por tanto, los términos en que se encuentra configurado el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, todas en la porción normativa **"De madres",** de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, *constituyen una transgresión al interés superior de la niñez,* al no priorizarlo para otorgar una preferencia de atención de los servicios brindados en los CACI en atención a las circunstancias particulares.

6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **215/2020,** y designó al **Ministro Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

7. Por diverso auto de la misma fecha, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

8. **Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Representado por su mesa directiva, señaló lo siguiente:

• **Ausencia de un nuevo acto legislativo por lo que hace a la fracción I del precepto 27 combatido.** En principio, plantea que el decreto que contiene la norma impugnada en realidad no reformó tal disposición, sino que, *por técnica legislativa*, el contenido textual del otrora párrafo segundo del artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día veinticinco de marzo del año dos mil diecinueve, *pasó a ocupar la fracción primera del mismo precepto legal,* porque se agregaron más supuestos normativos de admisión prioritaria para los CACI. Por lo que *no podría ser verificada su constitucionalidad.*

• **Constitucionalidad de la fracción I del artículo 27 impugnado.** Aduce que la fracción I del precepto combatido tiene por objeto apoyar a las jóvenes madres de familia que se encuentren estudiando, facilitando la inscripción de sus hijas e hijos en los CACI, ya que acorde a diversas estadísticas, existe una correlación entre, la deserción escolar de mujeres entre los 12 y 22 años once meses de edad, y la necesidad del cuidado de niñas o niños parte de tales mujeres, cuestión que precisamente, trata de corregir la norma impugnada.

En ese sentido, dicha fracción busca proteger a las adolescentes que son madres y menores de edad, facilitándoles que continúen con su derecho fundamental a la educación.

• **Constitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 27 impugnado.** Finalmente, señala que el acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones II y III, responde a la necesidad de atender aquellas familias que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, madres solteras y estén o hayan estado en un entorno de violencia intrafamiliar, grupos de atención prioritaria que, de acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México, se les debe dar una protección especial.

De ahí dichas disposiciones, así como la fracción I del artículo 27 combatida, *son producto de la implementación de una acción afirmativa encaminada a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres,* la cual a corto plazo favorece a las mujeres, ya que éstas son las que sufren históricamente de rezagos, por lo que es infundado lo sostenido por la parte actora, pues lejos de preservar estereotipos de género, dichas medidas normativas están buscando romper las barreras que históricamente han relegado a la mujer en la sociedad impidiéndole desarrollarse en plenitud de igualdad.

Máxime que tales medidas superan un test de escrutinio estricto de igualdad, ya que: **(I)** *cumplen con una finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional, porque buscan proteger a las adolescentes que son madres y menores de edad; **(II)** *resultan idóneas,* ya que tiene por objeto apoyar a las jóvenes madres de familia que se encuentren estudiando, facilitando la inscripción de sus hijas e hijos en los CACI, brindando protección especial a las mujeres, que históricamente han visto vulnerables; y, **(III)** el grado de realización del bien jurídico de protección de grupos vulnerables es intensa y el grado de restricción del derecho fundamental a la igualdad entre hombre y mujer es leve.

9. **Informe de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México.** Por su parte, dicha autoridad, señaló lo siguiente:

• **Ausencia de un nuevo acto legislativo por lo que hace la fracción I del precepto 27 combatido.** En principio, señala que aun y cuando en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 20 de marzo del 2020, se haya modificado el artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, también lo es que la modificación realizada únicamente fue en el sentido de dar un nuevo orden al mismo precepto, pero sin modificar en nada el sentido, por tanto, no puede considerarse que esa modificación cause transgresiones a principios y derechos, pues solamente fue una modificación normativa superficial.

• **Constitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 27 impugnado.** Precisado lo anterior, aduce que el acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones II y III, no tienen su origen en la perpetuidad de estereotipos de género, sino por el contrario, parten de una realidad en el país, en la cual *las mujeres en mayor medida, son las encargadas de cuidar a los hijos y aunado a ello, son éstas las que de igual forma sufren en mayor número, la violencia familiar*, por lo tanto, la intención de las reformas tiene que ver más con el principio de progresividad de los derechos humanos, enfocados a la mujer, así como atendiendo a la discriminación positiva o acción afirmativa, con la finalidad de salvaguardar y proteger los derechos de las minorías, en este caso las madres ubicadas en una situación de vulnerabilidad, tales como las que ya se señalaron.

Por lo que respecta a la acción afirmativa o medida legislativa de discriminación positiva, creada a partir de que en nuestro país *las tareas domésticas y el cuidado de los hijos dentro y fuera del matrimonio continúa siendo responsabilidad preponderante de la mujer, situación que provoca un estado de desigualdad material con el hombre,* por lo que la citada medida busca establecer una igualdad de género.

• Por tanto, en el caso en particular, si bien existe una diferenciación, ésta tiene su origen no en la de menoscabar los derechos de los padres y los hijos e hijas que se encuentren en dichas circunstancias, sino más bien, en la diferencia de las circunstancias entre éstos y la de las madres, las cuales siempre han

tenido menos posibilidades, de acuerdo con su situación respecto al cuidado de los hijos.

De lo anterior, es fácil concluir, que la citada ley en ningún momento pretende excluir a los padres que tengan hijos sobre los cuales ejerzan la patria potestad o la guardia y custodia, pues de dichos artículos no se aprecia esa circunstancia, ni tampoco es su intención, ahora bien el hecho de que se haya establecido que se les dará prioridad a las madres, las cuales se encuentren en los supuestos establecidos en la ley, no significa que se deben excluir a los padres que se encuentren en las mismas condiciones, tan es así que no existe dicho señalamiento, por lo que no se le deberá dar un contexto diverso a la ley.

10. **Cierre de la instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veinte de octubre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción.

11. **Presentación del primer proyecto.** En sesión pública de ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Alberto Pérez Dayán presentó un proyecto de resolución en el que propuso declarar la invalidez de la norma impugnada. Dicho proyecto fue desechado por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, por lo que se acordó su returno.

12. **Returno.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que se returnara el expediente a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1o. 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 se demandó la invalidez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros

de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, en las porciones normativas **"De madres",** reformado mediante el decreto sin número, publicado el veinte de marzo de dos mil veinte, en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## II. OPORTUNIDAD

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

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

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

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

17. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales**

contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles,** en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

18. En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, **el viernes veinte de marzo de dos mil veinte,** por lo que, en principio, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad iniciaba el **sábado veintiuno de marzo** y concluía **el domingo diecinueve de abril del mismo año.** Sin embargo, derivado de la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID 19), este Alto Tribunal emitió diversos Acuerdos Generales (3/2020,[1] 6/2020,[2] 7/2020,[3] 10/2020,[4] 12/2020[5] y 13/2020),[6] en los que ordenó suspender sus actividades del dieciocho de marzo de dos mil veinte al dos de agosto del mismo año.

19. En ese sentido, en tanto la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **tres de agosto de dos mil veinte,** se colige que su interposición resultaría **oportuna.**

20. No resulta impedimento a la conclusión alcanzada que, tanto el órgano legislativo, como el ejecutivo demandados aduzcan que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a la fracción I del artículo impugnado, en virtud que, a su juicio, esa fracción normativa no puede

[1] En virtud del cual, debido a la enfermedad del coronavirus COVID-19 (SARS-CoV-2), se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del 18 de marzo al 19 de abril de 2020.
[2] En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el 20 de abril al 5 de mayo de 2020.
[3] En virtud del cual se prorrogó una vez más la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020.
[4] En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020.
[5] En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 1 al 15 de julio de 2020.
[6] En virtud del cual nuevamente se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del 16 de julio al 2 de agosto de 2020.

ser considerada como un nuevo acto legislativo y, por ende, *la acción promovida en su contra resulta extemporánea.*

21. Se dice lo anterior, toda vez que esta Suprema Corte advierte que, contrario a lo argumentado por las demandadas, **no se actualiza la extemporaneidad aducida** y, para establecer las razones de ello, resulta pertinente contrastar el contenido normativo derogado y vigente del precepto legal impugnado:

| Texto derogado | Texto vigente |
|---|---|
| "**Artículo 27.** ...<br><br>"Asimismo, **tendrán prioridad** para la admisión en los CACI las hijas e hijos de las madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos. En estos casos, el Gobierno de la Ciudad de México cubrirá el costo de los servicios de acuerdo a la suficiencia presupuestal disponible y atendiendo a los criterios socioeconómicos que para tales efectos sean expedidos anualmente por la autoridad." | "**Artículo 27. ...**<br><br>"Asimismo, **tendrán prioridad** para la admisión en los CACI las hijas e hijos:<br><br>"**I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad,** que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;<br><br>"**II.** De madres **víctimas de violencia intrafamiliar;**<br><br>"**III.** De madres **solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.**" |

22. De la comparación que se realiza de ambos preceptos jurídicos, se advierte que si bien, como lo aducen las autoridades demandadas, existe una correspondencia entre lo dispuesto por el texto del derogado párrafo segundo del artículo 27 y lo previsto en la ahora fracción primera del mismo precepto legal, lo cierto es que **no resulta dable examinar "*aisladamente*" dicha fracción normativa** y, a partir de ello, **pretender desincorporarla del resultado conjunto que deparó la reforma legislativa en comento,** pues debe recordarse que la Comisión accionante **impugna las causales de atención prioritaria conjuntamente, es decir, de manera sistémica y atento al mismo vicio que es compartido por cada una de ellas** –a saber, la exclusión de los padres de tal beneficio legal–.

23. En efecto, pese a que el legislador decidió "reiterar" el supuesto de prioridad de acceso a los CACI –previsto en el derogado precepto 27–, lo cierto es que el reformado artículo 27 **sí sufrió modificación al sentido normativo del precepto impugnado,** ya que el legislador no se circunscribió a realizar una mera modificación de palabras o cuestiones propias de la técnica legislativa –como pretenden hacer ver las demandadas–, sino que modificó el contenido y alcance de la figura de prioridad de acceso a los CACI. Consecuentemente, *esa alteración legislativa hace permisible su control e impugnación a través de la presente acción de inconstitucionalidad.*

24. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), intitulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."[7]

25. En suma, la determinación del nuevo acto legislativo **debe analizarse a la luz del cambio en el sentido normativo que, en su conjunto, generó la modificación al precepto 27 combatido,** y no, como lo pretenden las demandadas, *analizando solamente alguno de sus enunciados*. De tal suerte que la determinación del nuevo acto legislativo **debe atender a la "*suma*" de las modificaciones jurídicas que ha sufrido la norma combatida y no así, al análisis sesgado o aislado de alguna de sus partes:** máxime cuando la pretensión de la accionante se proyecta hacia el conjunto de los supuestos jurídicos que regulan una determinada figura o institución legal, en la especie, la figura de acceso prioritario a los CACI.

26. De ahí que, analizando el producto final que deparó la reforma legislativa en análisis, es claro que se ha generado un nuevo entendimiento sobre la manera en que se puede tener acceso a los CACI en forma prioritaria y, por ende, se colman los requisitos necesarios para la actualización de un nuevo acto legislativo.

[7] Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre 2016, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802.

27. Da sustento a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia P./J. 17/2009, de rubro:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA."[8]

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## III. LEGITIMACIÓN

29. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

30. Suscribe la demanda **María del Rosario Piedra Ibarra,** en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por la presidenta de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

31. De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[9] el presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación

[8] Jurisprudencia P./J. 17/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXIX, página 1105, registro digital: 167590.
[9] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"...

legal de la referida Comisión y para promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), 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.

32. Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

"...

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

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

"...

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

"**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."

33. Por lo que, sí en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, por considerar que vulnera diversos derechos humanos, es claro que **cuenta con la legitimación** necesaria para hacerlo.

34. Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."[10]

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Salvo el concepto de extemporaneidad ya examinado en el segundo considerando de la presente sentencia, en la especie no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, por lo que se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[10] Jurisprudencia P./J. 7/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1513, registro digital: 172641.

## V. ESTUDIO DE FONDO

38. El contenido de la norma que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna a través de este medio de control constitucional, es el siguiente:

**Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.**

"**Artículo 27.** Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

"**I. De madres** entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;

"**II. De madres** víctimas de violencia intrafamiliar;

"**III. De madres** solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales;

"IV. Que se madre, padre y/o tutor, se encuentren en condiciones de pobreza o vulnerabilidad económica;

"V. Se atiendan a niñas o niños con algún grado de discapacidad; y,

"VI. Se encuentren en los demás casos que determine el Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia."

39. Para realizar el estudio correspondiente a la constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, este Alto Tribunal considera necesario reiterar que el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante, se basa en que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México:

**I. Vulnera el principio de igualdad,** toda vez que prevé un trato diferenciado derivado de la asignación a la mujer del rol de cuidado de las hijas e hijos; siendo que, como consecuencia de tal estereotipo, los hombres que se encuentren en la misma situación fáctica que las mujeres *no gozarán del trato preferencial que las normas otorgan a las segundas*; y,

**II. Vulnera el principio de interés superior del menor,** toda vez que no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil -CACI- tendría que otorgarse en igualdad de circunstancias para todas las niñas y niños que estén bajo la custodia de uno solo de sus progenitores (padre o madre), independientemente que se encuentren en los supuestos enunciados por la norma, es decir, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

No obstante, el beneficio de prioridad se otorga únicamente a las madres (mujeres), con lo cual el órgano legislativo soslayó que puede haber casos en los que el padre (hombre) se ubique en la misma situación fáctica de vulnerabilidad prevista en la norma, en perjuicio de sus descendientes menores de edad.

40. Como se observa, la accionante hace valer la inconstitucionalidad de la norma, en lo que a su juicio se trata de una distinción basada en estereotipos de género; por tanto, por cuestión de metodología, es primordial que este Tribunal Pleno determine si efectivamente nos encontramos ante un caso que amerite ser juzgado con perspectiva de género.

41. El *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020)*,[11] dispone como elemento fundamental para juzgar con perspectiva de género, la necesidad de comprender la forma en que la diferencia sexual se traduce en desigualdad social, pues, el orden social de género es susceptible de determinar el acceso a los derechos, en la medida que provoca que las leyes, políticas públicas e interpretaciones que se hacen de las mismas, tengan impactos diferenciados en las personas según la posición que ocupan en dicha estructura jerárquica.[12]

42. Lo anterior, al contemplar que las relaciones humanas están basadas en el poder, el cual parte de una relación donde una persona posee la capacidad de ejercer dominio sobre otra, por tanto, el ejercicio del poder se refleja en la presencia de relaciones asimétricas o desiguales, y/o situaciones violentas, donde una persona se sitúa en una posición de desventaja frente a la otra.

43. Además, dicho protocolo señala que, por lo que hace a la diferencia binaria entre hombres y mujeres, debe tenerse presente que se origina inequidad a partir de la valoración desigual que se hace de las personas en función del sexo que les fue asignado al nacer, lo cual se vincula con normas sociales y culturales sobre lo que supuestamente le corresponde a cada uno hacer o lo que se espera de ellas o ellos.

44. Bajo esa tesitura, entre las obligaciones de las juzgadoras y los juzgadores para analizar un caso concreto con perspectiva de género, se encuentra el deber de advertir y analizar si existen situaciones de poder, contextos de desigualdad estructural y/o contextos de violencia que deriven en un desequilibrio entre las partes.[13]

[11] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 25 a 27.
[12] Amparo directo en revisión 2730/2015, resuelto el 23 de noviembre de 2016 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.
[13] Amparo directo en revisión 2655/2013, resuelto el 6 de noviembre de 2013 por la Primera Sala.

45. Para ello, es necesario advertir si están involucradas personas que han sido tradicionalmente discriminadas en virtud de **"categorías sospechosas",** de forma que, de ser el caso, los juzgadores deben identificar si en el caso se presenta un problema aislado o, por el contrario, forma parte de una problemática generalizada y de carácter estructural y, en consecuencia, otorgar una protección reforzada a quienes integran esos grupos sociales.

46. Ahora bien, la metodología para juzgar con perspectiva de género propuesta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de título: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."[14] conlleva:

i) Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;

ii) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;

iii) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;

iv) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;

v) Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y,

[14] Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, registro digital: 2011430.

vi) Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

47. Conforme a lo anterior, es claro que en el caso que se nos plantea se pueden advertir situaciones de desventaja y desigualdad por condiciones de género, puesto que la norma impugnada involucra aspectos de preferencia o prioridad para las mujeres "madres" que se encuentren en el supuesto de tres grandes rubros:

• **Educación -** estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos.

• **Violencia -** madres víctimas de violencia intrafamiliar.

• **Trabajo -** madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

48. Basta con revisar la desafortunada realidad que existe todavía para las mujeres tanto a nivel internacional y nacional, para comprender que existen situaciones de poder que por cuestiones de género dan cuenta de un desequilibrio social entre hombres y mujeres.

• **Internacional**

49. El Informe anual 2019-2020 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres[15] proporciona información acerca del trabajo de la organización para fomentar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género alrededor del mundo.

[15] Localizable en la siguiente liga electrónica - *https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/un-women-annual-report-2019-2020-es.pdf?la=es&vs=5252*

50. Indica que en dos mil veinte se celebró el 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. Allí, 189 países se comprometieron con la igualdad de derechos y oportunidades para todas las mujeres y niñas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

51. En ese aniversario se evaluó lo que sucedió (y lo que no sucedió) desde 1995. ONU Mujeres brindó orientación para los exámenes regionales integrales que se realizaron, en ellos se afirma que hay más niñas que asisten a la escuela, pero que la brecha salarial de género se mantiene constante, más países han sancionado leyes contra la violencia hacia las mujeres, pero las violaciones son preocupantemente generalizadas y adoptaron nuevas formas en línea; asimismo, la proporción de parlamentarias se duplicó desde 1995, pero todavía ronda sólo el 25%.

52. Destaca ONU Mujeres la aportación de la industria publicitaria para detener los estereotipos. Con *Unstereotype Alliance,* se reunieron a noventa y seis compañías comprometidas con el uso de nuevas herramientas para desbaratar los estereotipos y sesgos de género, y liberar la creatividad en pos de la igualdad de género. Incluso la alianza con Cannes Lions definió los criterios de selección "*libres de estereotipos*" para los prestigiosos premios a la publicidad, una práctica que ahora se extendió para la entrega de galardones.

53. Por su parte, la confederación internacional OXFAM, en su artículo *"Justicia de género y derechos de las mujeres",*[16] menciona que la mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza son mujeres, en comparación con los hombres, tienen un menor acceso a recursos, poder e influencia, y pueden experimentar una mayor desigualdad debido a su clase, etnia o edad, así como por creencias religiosas.

54. Además, indica que el salario de las mujeres es un 24% inferior al de los hombres; casi dos terceras partes de los setecientos ochenta y un millones de personas adultas analfabetas son mujeres, porcentaje que ha variado poco en las últimas dos décadas.

[16] *https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/justicia-de-genero-y-derechos-de-las-mujeres*

55. Finalmente, señala que ciento cincuenta y tres países tienen leyes que discriminan económicamente a las mujeres, en dieciocho de éstos, los maridos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen.

• **Nacional.**

56. El Instituto Nacional de las Mujeres señala que no puede desconocerse que se han registrado grandes avances en la materia para configurar un mundo en el que la equidad de género esté más allá de la retórica y donde se destierren las prácticas y tradiciones sociales que afectan a las mujeres. Sostiene que los avances son evidentes con la creciente participación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural de nuestro país; la presencia en el mercado de trabajo en las últimas décadas deja atrás las viejas ideas sobre el papel tradicional de la mujer en la sociedad.[17]

57. Sin embargo, no puede negarse que estamos muy lejos como sociedad de alcanzar una verdadera igualdad de género. La inequidad, la falta de oportunidades, la violencia, la ignorancia, la pobreza y las muertes evitables, entre otras cuestiones relevantes, siguen afectando a las mujeres mexicanas.

58. La UNICEF (Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia)[18] señala que la desigualdad de género prevalece, puesto que las mujeres siguen trabajando más y ganando menos, tienen menos opciones de desarrollo y sufren múltiples formas de violencia en el hogar y en los espacios públicos. La desigualdad que enfrentan genera que estos niveles de violencia se incrementen de manera alarmante.

59. Asimismo, indica que la ONU reconoce que en México desde la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing hace 25 años ha habido logros en el avance hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, pero ni este ni ningún otro país pueden presumir haberla alcanzado.

[17] *http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php*
[18] *https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/onu-m%C3%A9xico-llama-escuchar-las-voces-de-las-mujeres-que-claman-igualdad-y*

60. Po eso la ONU en México llama a hacer un balance de los progresos y reducir las desigualdades persistentes con acciones audaces y decisivas, poniendo atención urgente a la creciente violencia contra niñas, jóvenes y mujeres.

61. El feminicidio es la manifestación más extrema de la violencia que viven las mujeres y las niñas. En América Latina y el Caribe se ubican 14 de los 25 países con mayor incidencia de feminicidios en el mundo. En México, 3,825 mujeres fueron víctimas de homicidio en 2019, lo que significa que 10 mujeres son asesinadas cada día.

62. En el informe de seguimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) sobre la situación particular del Estado Mexicano 2019-2020,[19] se observa que la igualdad de género sigue siendo una asignatura pendiente que lastima no sólo el tejido social sino también la dignidad de las mujeres que además, numéricamente, constituyen más de la mitad del país.

63. En particular señala que en dos mil diecinueve los delitos de feminicidio incrementaron, dado que las fiscalías estatales reportaron 934 carpetas de investigación por feminicidio, lo que representa un 4.8% más que en 2018.

64. En el contexto de la pandemia por COVID-19, los feminicidios también aumentaron, de enero a junio de 2020 las fiscalías estatales reportaron 476 carpetas de investigación por el delito de feminicidio, 1.9% más que en los primeros seis meses de 2019.

65. Una vez descrito el desafortunado contexto que viven las mujeres en el mundo y en nuestro país, permite determinar que el caso de constitucionalidad planteado por la promovente, al tratarse de una norma que establece supuestos de prioridad para el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil en la Ciudad de México, basados en situaciones particulares que pueden

[19] Consultable en la siguiente liga *https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3146/2020/es/*

impactar en las mujeres –a saber, que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales– **requiere ser juzgado con perspectiva de género.**

66. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera importante explicar que, ante estas situaciones de desventaja, una labor importante del Estado es la implementación de medidas orientadas a favorecer y posicionar a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de género, socio culturales o económicas que los afectan, dichas medidas son también conocidas como **acciones afirmativas.**

• **Acciones afirmativas.**

67. Las acciones afirmativas pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se observan en el camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera.[20]

68. La acción positiva –señala Marisa Iglesias Villa–[21] es el principal instrumento al que pueden recurrir las instituciones públicas para revertir las consecuencias de la desigualdad estructural dentro de una sociedad, lo que ha llevado a que se incorporen en la agenda política de la mayoría de las democracias modernas y si bien existen ciertas reticencias a su implementación, así como avances y retrocesos en algunos países o regiones, se advierte un mayor

[20] Fernández Poncela, Anna María. Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, Número 169, abril 1997.
[21] Derechos de las Mujeres en el Derecho Internacional. Juan A. Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez. Coordinadores. SCJN y Editorial Fontamara. Página 175.

consenso por lo que respecta a la acción positiva en el ámbito de la participación política.

69. En relación con estas medidas especiales, el Poder Legislativo ha emitido ordenamientos que tienden a crear trato igualitario, como son la **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,** que sustancialmente señalan que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida. Además, establecen que no se considerarán discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos.

70. Asimismo, prevén que no será juzgada como discriminatoria la distribución basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

71. Este Tribunal Constitucional reconoce las medidas temporales especiales, cuyo fundamento radica en el principio de igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, el que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población, medidas que pueden ser de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole, que tengan como finalidad evitar una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. Y si bien, **pueden dar lugar a un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, el mismo habrá de justificarse sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho y habrá de ser proporcional.**[22]

[22] Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO." y 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", y la diversa 2a./J. 42/2010: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

72. Al respecto el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala que las acciones afirmativas son "medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer ... estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato."

73. Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dispone (artículo 15 septimus) que:

"Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente ley."

74. En efecto, el artículo 5 del citado ordenamiento jurídico señala que no serán consideradas discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos y establece que tampoco será juzgada como discriminatoria aquella distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos, cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

75. Por tanto, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales (como lo dispone el artículo 15 Bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

**¿La norma impugnada constituye una acción afirmativa?**

76. Bajo tales razonamientos, para analizar si la norma impugnada por la Comisión accionante implementa la operatividad de una acción afirmativa, es necesario definir cuál es el origen y propósito de este tipo de medidas. Para ello, es necesario distinguir y definir los conceptos de igualdad formal e igualdad sustantiva.

**• Igualdad formal.**

77. El artículo1o. de la Constitución Federal, establece:

"Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier

otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

78. En el primer párrafo transcrito se encuentra contenido el principio de igualdad, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección.

79. Por su parte, el último párrafo prevé el principio de no discriminación, que proscribe cualquier distinción motivada por razón de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

80. Si bien los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados, se trata de conceptos autónomos en el sentido de que no todo tratamiento desigual es discriminatorio. Ello implica que no todas las personas deben ser tratadas igual, pues lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.

81. El concepto discriminación se ha entendido como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.[23]

82. Así, el término discriminación denota la prohibición de diferenciaciones arbitrarias y se basa en la idea de que la ley debe aplicarse de forma similar a todos los individuos con independencia de sus características. Noción que se ha traducido como igualdad ante la ley.

[23] CDH, *Observación General No. 18*, No discriminación, U.N. Dovs. HRI/GEN/1/Rev.7, 37o. periodo de sesiones, 1989 nota 10, *https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf?file=-fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404*, párrafo 10. Consultado el 24 de septiembre de 2019.

83. El análisis que exige esta noción de igualdad es el que corresponde a una racionalidad entre medios y fines de la norma: pues las únicas distinciones aceptables son aquellas que se basan en criterios estrictamente funcionales, para alcanzar un fin legítimo.

84. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 405/2019,[24] fue enfática en señalar que los principios de igualdad y no discriminación implican que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, es decir, que sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicha garantía se refiere a la igualdad jurídica, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato al ubicarse en similar situación de hecho, mandato que debe acatarse por todas las autoridades del país.

85. La igualdad y la no discriminación hasta aquí expuesta se encuentran relacionadas directamente con la situación jurídica de los destinatarios de la norma, y no así con otras situaciones, económicas, materiales o de otra especie.

86. El principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta 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.

87. Asimismo, del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. 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 establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.

[24] Sentencia recaída al amparo en revisión 405/2019, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, el 23 de octubre de 2019, párrafos 40 y 41.

88. Por su parte, la no discriminación se enfoca a expulsar del sistema jurídico toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana –género, edad, condición social, religión, discapacidad–, y que tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

89. Así, la finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias.

90. Aunado a lo anterior, la igualdad implica que se debe tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a los sujetos que se ubiquen en una situación diversa. Esto conlleva la facultad del legislador para crear categorías o clasificaciones, sustentadas en bases objetivas, que legitimen un tratamiento distinto entre una y otra categoría, que pueden responder a finalidades económicas o sociales; pero nunca en supuestos donde la distinción devenga irrazonable o desproporcional.

91. En conclusión, el principio de igualdad contiene rasgos esenciales, que a continuación se resumen:

• No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción a la garantía de igualdad, ésta sólo la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.

• Dicha justificación debe fundarse en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados que podrán ser apreciados en la exposición de motivos o advertirse de la misma norma.

• Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición

sean adecuadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, sean proporcionales.

92. Los parámetros antes desarrollados permiten construir la noción del concepto de derecho humano a la **igualdad formal** a partir de **dos principios:**[25] el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.

93. La **igualdad ante la ley** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la 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 precedentes, momento en el que deberán de ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

94. La **igualdad en la ley** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. La mayoría de la jurisprudencia de esta Corte se ha circunscrito a esta faceta del derecho humano a la igualdad.

95. Esta acepción de igualdad formal se define como una "prohibición de trato discriminatorio", que refiere que los derechos humanos son comunes a todas las personas, hombres y mujeres. Implica que la ley no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes. Además, se basa en la idea de que la ley debe evitar la arbitrariedad, por lo que cuando realiza distinciones entre personas, éstas deben ser "objetivas y razonables".[26]

[25] La Primera Sala de este Alto Tribunal, los definió al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013, fallado el 13 de noviembre de 2013 por unanimidad de cinco votos.
[26] González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, "Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del *Caso* Apitz". *Revista IIDH*, Costa Rica, número 47, 2008, *http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf*, páginas 3 y 4. Consultado el 18 de septiembre de 2019.

96. De esta manera, la noción de igualdad formal exige que cuando la ley realiza cualquier distinción con base en una categoría sospechosa (como la raza, el sexo, las ideas políticas o religiosas, etcétera), **debe sujetarse a un test estricto de proporcionalidad** que determine si la diferenciación está justificada.

**• Igualdad sustantiva**

97. Lo anteriormente descrito pone de manifiesto que el concepto de igualdad formal o igualdad ante la ley se traduce en una "*prohibición de trato arbitrario*" y en la "*igual protección de la ley*".

98. Sin embargo, no es posible considerar que el derecho a la igualdad y no discriminación se agota con el concepto de igualdad formal (igualdad en la ley y frente a la ley), pues en muchas ocasiones, dicho principio es insuficiente para hacer frente a los casos de leyes en apariencia neutrales que tienen un impacto desproporcionado en determinados grupos.[27]

99. La Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1464/2013,[28] precisó que el principio de igualdad reconocido en la Constitución Federal no se agota en la denominada igualdad formal o de derecho, pues si bien podría estimarse que el artículo 1o. de la Constitución Federal sólo establece un mandato de prohibición de discriminación legislativa, lo cierto es que su operatividad constitucional no se limita a verificar la existencia arbitraria de diferenciaciones en la norma, pues el objetivo último es proteger a grupos socialmente vulnerables, para lo cual es necesario advertir desigualdades de hecho y no meramente de derecho.

100. La Constitución Federal no es ciega a la constatación de las desigualdades de ciertos grupos sociales y sus integrantes. El contenido de la mayoría de estos derechos busca la satisfacción de necesidades colectivas, como la salud, vivienda, agua, medio ambiente o cultura, lo cual implica una identificación de

[27] Ibídem, página 11.
[28] Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1464/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el 13 de noviembre de 2013, párrafo 60.

las circunstancias o desigualdades de hecho para poder respetar, proteger y cumplimentar estos derechos sociales y culturales. Lo anterior, con el objetivo de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y con ello alcanzar un grado equitativo en el goce de los derechos acorde con la dignidad inherente de todos los seres humanos.

101. De esta forma, la igualdad sustantiva o de hecho se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos o 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.

102. Se trata de una modalidad del principio de igualdad que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo o legislativo que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada, la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante.

103. En la doctrina, la igualdad sustantiva se ha definido como la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho e incluso, precisamente por el hecho de que los y las titulares son diferentes entre sí.[29]

104. Esta noción de igualdad tiene origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos y que es deber del Estado evitar que esta situación sea profundizada, así como revertir los efectos de esa marginación histórica.

[29] Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil. Trota, Madrid, España, 1999.* Citado por Torres, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". *Revista IIDH*, Costa Rica, número 47, 2008, *http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf*, página 9. Consultado el 12 de septiembre de 2019.

105. Los grupos excluidos se caracterizan por encontrarse en una situación de subordinación prolongada, no se trata de una falta de "razonabilidad" en la formulación o aplicación de las leyes, sino que un diseño del sistema social coloca a estos grupos en una condición desventajosa.[30]

106. Se trata de una noción que parte del hecho de que en la sociedad, no todos los individuos se encuentran en una misma posición, por lo que el otorgar un mismo trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementará las desigualdades existentes.[31]

107. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido esta concepción de igualdad en su informe sobre *acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas,* en el que señaló*:*

"El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho."[32]

108. Esto implica que aquellos casos en que el principio de igualdad formal sea insuficiente para garantizar la no discriminación de los grupos sociales desfavorecidos, el Estado deberá proteger y promover la igualdad sustantiva a través de la implementación de diversas medidas de carácter especial.

109. De esta manera, la noción de igualdad sustantiva demanda del Estado un rol activo para generar equilibrios sociales que se traducen en la protección

[30] González Le Saux, Marianne y Oscar Parra Vera, *Op. Cit.*, página 6.
[31] Ibídem, páginas 6 y 7.
[32] CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Doc. 68, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, *https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap1.htm#B*, párrafo 99. Consultado el 25 de septiembre de 2019.

especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación. Se proyecta sobre el deber estatal de proteger a grupos sociales discriminados frente a ciertas prácticas y patrones de violencia y discriminación, derivadas de relaciones asimétricas de poder en la sociedad que suelen contribuir y reforzar las desigualdades en el ámbito social, cultural y político.[33]

110. La concepción de igualdad sustantiva demanda que el Estado no sólo se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, pues también debe revisar que aquellas normas que en apariencia son neutrales, no tengan un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión y además, **adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales.**

111. Bajo el contexto jurídico social precisado, se advierte que la noción de igualdad se relaciona estrechamente con las llamadas acciones afirmativas, por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar si el contenido de la norma impugnada por la Comisión accionante encuadra en estas medidas positivas cuya naturaleza es generar un trato diferenciado cuando se demuestra que existen circunstancias que afectan a un grupo desventajado.

112. Para ello, en principio, deben atenderse la estructura social que impacta a las mujeres en México.

113. En un primer acercamiento a esta triste realidad, debe mencionarse que el sistema patriarcal es un orden social basado en la división sexual y en un conjunto de acciones y relaciones estructuradas de acuerdo con el poder. En este sistema, el grupo de las mujeres se encuentra subordinado al de los hombres, en tanto son percibidas como desiguales e incluso inferiores. Esta división tiene como consecuencia la asignación de actividades y relaciones específicas, dependiendo del lugar que se ocupa dentro de la estructura jerárquica.[34]

---

[33] Abramovich, Víctor, "Responsabilidad estatal por violencia de género: Comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, número 6, 2010, *http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/27.pdf. Consultado el 17 de septiembre de 2019*.

[34] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 28.

114. Una característica del sistema patriarcal es que se encuentra presente en todos los aspectos de la vida diaria, tanto en el ámbito público como el privado. La forma en que ha logrado permear cada uno de los espacios de la actividad humana, ha sido mediante prácticas sociales que replican una y otra vez la dinámica de dominación-subordinación, con lo cual se alimenta su legitimidad y se normalizan sus efectos.

115. En este proceso participa la sociedad en su conjunto; pues que ésta es la encargada de nutrir constantemente el sistema a través de su actuar, a efecto de perpetuarlo a lo largo del tiempo. La práctica continuada de esas conductas explica por qué la subordinación de las mujeres perdura aun cuando el marco jurídico establece la igualdad ante la ley de hombres y mujeres.[35]

116. Esto ayuda a entender por qué la igualdad formal resulta insuficiente para asegurar un marco de equidad entre unos y otras, pues, como es evidente, a pesar de que las normas son explícitas en ese sentido, en los hechos persiste la desigualdad entre grupos sociales, desde un punto de vista estructural.

117. Ahora bien, este sistema patriarcal ha generado que la sociedad establezca roles de género producto de la cultura, por ejemplo, al hombre se le otorga el rol de proveedor dentro de una familia, mientras que a una mujer el de realizar labores del hogar y cuidado de los demás; los cuales no están relacionados con cuestiones biológicos, sino sociales.[36]

118. La asignación de los roles de género se efectúa con base en preconcepciones sobre las mujeres y los hombres, considerando, entre otros elementos, su relevancia y papel en la sociedad.

119. Así, al ser atribuidos de esa manera, los roles de género pueden tener impactos perjudiciales en las personas, su desarrollo y relaciones con el resto de la comunidad. Estas funciones y deberes previamente designados por la sociedad afectan a ambos grupos, pero el impacto suele ser mayor para las mujeres, lo que perpetúa la desigualdad.

[35] Ídem.
[36] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 33.

120. Por esta razón, el término *brecha de género* se refiere a cualquier disparidad entre la condición o posición de los hombres y las mujeres y la sociedad. Suele usarse para referirse a la diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres, por ejemplo, brecha salarial de género; sin embargo, pueden existir en muchos ámbitos, tal como los cuatro pilares que el Foro Económico Mundial utiliza para calcular su índice de brecha de género: participación económica y oportunidad; acceso a educación; salud y esperanza de vida; así como el empoderamiento político.[37]

121. En esa misma línea, es necesario retomar que la norma impugnada involucra aspectos de preferencia o prioridad para las mujeres "madres" que se encuentren en el supuesto de tres grandes rubros:

• **Educación -** estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos.

• **Violencia -** madres víctimas de violencia intrafamiliar.

• **Trabajo -** madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

122. Respecto a estos rubros, es de suma importancia tener presente las circunstancias y contexto que rodean a las mujeres en nuestro país y en la Ciudad de México, ya que es ahí donde tiene impacto la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil que se impugnó.

• **Educación**

123. El informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "***Mujeres y Hombres en México 2019***"[38] señala que la tasa de alfabetización de

[37] *ABC de la Perspectiva de Género*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2019. visible en *https://mexicosocial.org/wp-content/uploads/2019/03/perspectiva-g%C3%A9nero-CNDH.pdf*
[38] *https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189990.pdf*

la población joven (15 a 24 años de edad), ha mostrado un constante incremento durante el periodo de dos mil a dos mil dieciocho (2000 al 2018), muestra que la tasa de alfabetización de las mujeres pasa de 96.5% a 99.2%, lo cual destaca que hoy en día son más mujeres las que acceden al sistema educativo de nuestro país.

124. Sin embargo, el embarazo adolescente es una de las razones por las que nueve de cada diez adolescentes han abandonado la escuela; lo cual afecta su proyecto de vida y la oportunidad de desarrollarse.[39]

125. Asimismo, el INEGI[40] señala que las mujeres solteras con al menos un hijo nacido vivo, en general, presentan mayor vulnerabilidad que el resto de las mujeres, en tanto que cuentan con menos redes de apoyo, y la desventaja puede incrementarse en las que ejercen la maternidad a edades tempranas. Además de los riesgos de salud, el embarazo en la adolescencia puede tener repercusiones sociales y económicas negativas para estas madres y sus familias.

126. De igual forma, el *Population Census Bureau (2000)* del propio INEGI ha documentado que madres adolescentes solteras con frecuencia se ven obligadas a dejar la escuela, con la consecuente desventaja que, al tener una escasa o nula educación formal, se reducen las oportunidades en materia de educación y empleo, lo que limita gradualmente sus oportunidades de desarrollo.

127. Establece que en dos mil catorce, del total de mujeres solteras con al menos un hijo nacido vivo, aproximadamente la mitad (44.3%) cuentan con estudios completos de primaria o tienen al menos un grado aprobado en secundaria o terminada la misma, 8.7% no tienen instrucción o no concluyó la educación primaria, y sólo una quinta parte (21.3%) cuenta con nivel superior.

128. De acuerdo con INEGI,[41] en el ámbito educativo advirtió que el embarazo adolescente representa un elemento que incentiva la deserción escolar,

[39] *http://www.unicef.org.mx/SITAN/12-a-17/#embarazo-adolescente*
[40] A través del comunicado de prensa número 201/18 "*Estadísticas a propósito del día de las madres*", visible en *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018_nal.pdf*
[41] Datos obtenidos de la consulta temática, población de 12 años y más, ubicada en la liga electrónica *https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/PF12TFES.asp?s=est&c=17163*

pues sus datos estadísticos señalan que más del 90% de las mujeres entre los 12 y 19 años que han tenido un hijo o hija no asisten a la escuela, comparado con el 24% en el mismo rango de edad que no los ha tenido.

129. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),[42] señala que las personas con educación superior ganan en promedio el doble que aquellas con educación secundaria y tienen 10% más probabilidades de ser empleadas, mientras que aquellas con un nivel menor a la educación media superior ganan en promedio 22% menos que las que concluyeron ese nivel.

130. Menciona la OCDE que si bien las mujeres representan el 53.1% de los egresados con un primer título de educación superior, más de una de cada cinco no participan en el mercado laboral. Su tasa de inactividad es tres veces mayor que la de los egresados varones (21.3% frente a 6.9%) y su tasa de ocupación es inferior (74.2% frente a 87.9%). Lo cual puede atribuirse en parte a cuestiones culturales, pero también a prácticas empresariales discriminatorias contra la mujer, y especialmente contra aquellas con hijos de corta edad.

131. El embarazo en adolescentes constituye un problema social y económico importante para México, pues involucra costos de oportunidad para el desarrollo social y el crecimiento económico del país. Las mujeres que lo viven y que a su vez asumen una maternidad temprana, por lo general, interrumpen su educación y difícilmente la retoman, lo cual dificulta su inserción en el mercado laboral para conseguir un trabajo estable y decente y las mantiene en situaciones económicas precarias.[43]

132. El Instituto de las Mujeres en el Distrito Federal, señala que de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el índice de

[42] Educación Superior en México, *Resultados y Relevancia para el Mercado Laboral,* OCDE 2018, visible en *https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/educacion_superior_en_mexico.pdf*
[43] *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes.* Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescente en países de América latina y el Caribe. Milena 1.0. Consultable en *https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/milena_mexico_2020.pdf*

deserción femenina fue de 18.7 por cada 100 alumnas. Por ende, precisa que para lograr la igualdad entre niñas, niños y adolescentes de ambos sexos con respecto a la asistencia escolar, es preciso impulsar medidas que garanticen su acceso y permanencia en la escuela.[44]

133. En el ámbito educativo se advierte que el embarazo adolescente representa un elemento que incentiva la deserción escolar. En el caso concreto de la Ciudad de México, datos del **"*Estudio del embarazo en adolescentes en el Distrito Federal, desde un enfoque de género, 2005 a 2014*"**[45] nos otorgan diversos indicadores de referencia:

- En el 2014 la Ciudad de México se encontraba por debajo de la media nacional en cuanto a embarazos adolescentes al tener una tasa del 16.4% respecto del total de embarazos registrados en la entidad federativa en contraste con el 19.4% del resto del país; sin embargo, el 98.6% de los embarazos adolescentes de la Ciudad de México se concentraron en el grupo que va de los 15 a los 19 años.

• **Violencia**

134. Los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (*ENDIREH*) indican que 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad que viven en el país han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida. El 43.9% de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación mientras que 53.1% ha sufrido al menos un incidente de violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja a lo largo de la vida.[46]

135. Además, con datos arrojados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2019), se desprende que

[44] *https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/reportesituacionninasyadolescentescdmx.pdf*
[45] *http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/gral/Informe%20Estudio%20de%20Embarazo%20de%20Adolescente.pdf*
[46] *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/Violencia2020_Nal.pdf*

durante 2018, en el 33.9% de los hogares en México hubo al menos una víctima del delito.

136. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (*INEGI*) revela que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que tienen el porcentaje más alto que indica que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres a causa de la violencia por parte de su exesposo o expareja (6.6%), seguido de las mujeres solteras (4.0%) y por último las mujeres casadas o unidas (3.8%).[47]

137. De igual forma revela que por grupo de edad, las mujeres entre 20 y 49 años reportan los porcentajes más altos sobre ausencia de trabajo al menos un día a causa de la violencia (5.2%); seguido del grupo de mujeres entre 50 y 59 años (4.0%) y en menor proporción las mujeres de 60 años y más (3.0%).

138. De acuerdo con el Portal de Datos Abiertos de la Agencia de Innovación de la Ciudad de México, en dos mil diecinueve, el 76.12% de las víctimas del delito de violencia familiar eran mujeres. La Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (Semujeres)[48] reporta que durante la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2, el 66% de las llamadas por agresiones y violencia física, fueron de mujeres.

139. Asimismo, Semujeres reporta que implementó que el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (DAVM), como medida para implementar acciones de emergencia que permitan garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la ciudad.

140. Finalmente, por condición de hijos e hijas nacidas vivas, las mujeres que han tenido al menos un hijo o hija nacida viva son las que presentan el mayor porcentaje indicativo que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres a causa

[47] *https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf*
[48] *https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/*

de la violencia (4.7%) y el 3.9% de mujeres que no tienen hijos e hijas nacidas vivas reportaron que dejaron de trabajar o de hacer sus quehaceres al menos un día a causa de la violencia.

• **Trabajo**

141. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020) señala que si bien cada día hay más mujeres en el mercado laboral, todavía se observan desigualdades por regiones en sus derechos laborales en comparación con los hombres.[49]

142. La Organización de las Naciones Unidas –ONU Mujeres– señala que las mujeres también deben contribuir a la toma de decisiones en otros ámbitos; sin embargo, "***a menudo su participación no se da en un plano de igualdad y se ve obstaculizada por las normas y las expectativas de género, limitan sus oportunidades de ostentar cargos de liderazgo***" (ONU Mujeres, 2018).[50]

143. Conforme a los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en 2018, 78 de cada 100 hombres y 44 de cada 100 mujeres participaron en actividades económicas, además, las estadísticas reflejan que la tasa de participación económica de mujeres de más de 15 años fue de 41.66%, frente a 74.23% en el caso de los hombres.[51]

144. En este sentido, la tasa de participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico no remunerado fue de 96.1% y 65.4%, respectivamente.

145. Esos datos indican que, a pesar del incremento durante las últimas décadas de la participación femenina en el trabajo remunerado, sigue siendo muy por debajo de la participación masculina debido a muchos factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y

[49] *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf* - Comunicado de prensa número 127/20 INEGI. *Estadística a propósito del día internacional de la Mujer Datos Nacionales.*
[50] Ídem.
[51] *http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?IDTema=6&pag=1*

ascenso; las condiciones de trabajo inflexibles; la insuficiencia de servicios tales como los de guardería, así como la distribución inadecuada de las tareas familiares en el hogar, entre otros factores.

146. **Una vez explicado el desafortunado escenario** que lamentablemente todavía viven las mujeres, no queda duda que la norma impugnada, al establecer prioridad de acceso a los Centros de Atención y Cuidado Infantil en la Ciudad de México, a aquellas madres (mujeres) que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; que sean víctimas de violencia intrafamiliar o, bien, que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales, **constituye esencialmente una acción afirmativa en beneficio de las mujeres,** como herramienta temporal para disuadir la desventaja social que ya quedó evidenciada.

147. Refuerza esa decisión, el hecho que al emitir el dictamen que presentó la Comisión de Atención al Desarrollo de la Niñez, por el que se aprobó con modificaciones la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 27 mencionado, dispuso que "con la propuesta de adición realizada por las legisladoras se estaría implementando un elemento dentro de la normativa vigente que se traduciría en una política pública que ayudaría a atacar el problema de la deserción escolar en mujeres por causas de embarazo adolescente ...".

148. Aunado a que el Poder Legislativo de la Ciudad de México al rendir su informe en esta acción de inconstitucionalidad, hizo hincapié en que:

"El establecimiento de los tres supuestos normativos que contemplan la palabra 'madres' de acceso prioritario a los CACI contemplados en el segundo párrafo del artículo 27, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, son producto de la implementación de una acción afirmativa encaminada a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la cual a corto plazo favorece a las mujeres. La cual encuentra su fundamento en el artículo 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer ..."

**I. Violación al principio de igualdad.**

**I.I. Test para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada.**

149. Respecto al estándar o tipo de escrutinio conforme a la cual debe analizarse esta norma, debe tenerse presente la connotación de acción afirmativa o medida positiva para lograr la igualdad sustantiva de la mujer que prevé la norma impugnada, pues resulta relevante para efectos de establecer la "*intensidad*" del escrutinio que debe ser aplicado en el presente caso.

150. Al respecto, este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 466/2011,[52] determinó que tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquéllas que descansen en algunos de los criterios enumerados en el actual párrafo quinto del artículo 1o. constitucional y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, que implique un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad.

151. Lo cual es coincidente con el criterio de la Segunda Sala donde ha establecido reiteradamente que la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera el artículo 1o. constitucional, debe recibir un escrutinio estricto, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos, como se advierte de la tesis de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD."[53]

[52] Sentencia recaída al amparo directo en revisión 466/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 23 de febrero de 2015, fojas 69 y 70.
[53] Tesis 2a. LXXXV/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 439, registro digital: 169490.

152. En ese sentido, cabe destacar que en diversos precedentes este Alto Tribunal[54] ha advertido que en casos en que el legislador incluye a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante cuyo análisis debe hacerse bajo el principio de razonabilidad.

153. Este análisis de razonabilidad consistirá en la verificación de la norma bajo las siguientes interrogantes esenciales:

i) Si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, es decir, si la finalidad de la medida es legítima; y,

ii) Si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, en otras palabras, si existe relación entre el medio y objetivo elegido por el legislador.

154. Para estos efectos este Tribunal Constitucional considera necesario recordar el contenido de las disposiciones normativas impugnadas:

**Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.**

"**Artículo 27.** Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

"**I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad,** que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo

[54] Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010 y la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.

nacional **y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;**

"**II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;**

"**III. De madres solteras** que requieran la atención de su niña o niño **por motivos laborales** ..."

155. La **fracción I del artículo 27** establece que tendrán prioridad para la admisión en los centros de atención las hijas e hijos de madres de entre doce y veintidós años, once meses, de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que, por asistir a la escuela, no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos.

156. De acuerdo con la metodología referida, la finalidad que persigue dicha medida es legítima y consiste en cerrar la brecha educativa de las mujeres, mitigando una causa de deserción escolar, pues quedó evidenciado en párrafos anteriores, que el impacto de tener una hija o hijo cuando se esté en edad escolar afecta desproporcionadamente a las mujeres, niñas y adolescentes, quienes se ven orilladas a abandonar sus estudios en mucho mayor medida que los hombres.

157. En tal sentido, esa circunstancia guarda estrecha relación con la finalidad señalada, toda vez que el embarazo en adolescentes constituye un problema social y económico importante para México, pues involucra costos de oportunidad para el desarrollo social y el crecimiento económico del país. Las mujeres que lo viven y que a su vez asumen una maternidad temprana, por lo general, interrumpen su educación y difícilmente la retoman, lo cual dificulta su inserción en el mercado laboral para conseguir un trabajo estable y decente y las mantiene en situaciones económicas precaria.

158. Por lo que hace a la **fracción II,** en ella se establece una prioridad para la admisión en los centros de atención y cuidado infantil a hijas e hijos de madres víctimas de violencia intrafamiliar. La finalidad que con ello se persigue es legí-

tima ya que consiste en brindar apoyo a un sector de la población desproporcionadamente afectado por la violencia de esta naturaleza.

159. Según las estadísticas citadas, 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad que viven en el país han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida, el 43.9% de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación. En particular, dentro de la Ciudad de México, el 76.12% de las víctimas del delito de violencia familiar eran mujeres.

160. En este sentido, el establecimiento de medidas de este tipo constituye una obligación internacional del Estado Mexicano, en el sentido de establecer medidas que permitan a las mujeres romper los ciclos de violencia; por ende, la medida guarda una conexión racional con el objeto señalado, en virtud de que permite a las mujeres víctimas de violencia familiar estudiar o trabajar mientras alguien vela por sus hijas e hijos.

161. Finalmente, la **fracción III** establece la preferencia de admisión a los CACI, a los hijos e hijas de madres solteras que requieran la atención de su hija o hijo por motivos laborales. De natural lógica se advierte la finalidad legítima que persigue este precepto, ampliar las oportunidades laborales de las madres solteras que trabajan, pues conforme a los datos del Instituto Nacional de las Mujeres, 78 de cada 100 hombres y 44 de cada 100 mujeres participan en actividades económicas, además, las estadísticas reflejan que la tasa de participación económica de mujeres de más de 15 años fue de 41.66%, frente a 74.23% en el caso de los hombres.

162. Es evidente la disparidad que existe entre hombre y mujeres en el campo laboral, por eso la porción normativa encuentra una relación con el fin perseguido, ya que busca mitigar los obstáculos que impiden a las madres solteras incorporarse plenamente al mercado laboral debido a las cargas desproporcionadas que enfrentan en cuanto al cuidado de sus hijos e hijas, las dificultades en el acceso al servicio de cuidado y educación.

163. En consecuencia, los criterios de preferencia que establece la norma impugnada encuentran razonabilidad pues atienden a realidades tangibles

que impactan desproporcionalmente a las mujeres en nuestro país y, de manera particular, en la Ciudad de México, lugar donde tiene injerencia la norma que aquí se analizó.

164. Por tanto, conforme al análisis y razonamientos vertidos, este Tribunal Constitucional determina que lo procedente es **reconocer la validez** de la norma impugnada.

**II. Violación al principio del interés superior del menor**

165. Recordemos que la comisión accionante aduce que la disposición combatida no prioriza el interés superior de la niñez, ya que el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil tendría que otorgarse en igualdad de circunstancias para todas las niñas y niños que estén bajo la custodia de uno solo de sus progenitores, independientemente de que se encuentren en los supuestos enunciados por la norma.

166. Al respecto, este Tribunal Pleno reconoce que, a nivel constitucional, el interés por proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes fue reconocido mediante reforma de siete de abril del año dos mil, al incorporarse al artículo 4o., párrafo sexto, una disposición que reconocía derechos específicos de niños y niñas, en los siguientes términos: "Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral".

167. Cabe señalar que, con motivo de esa reforma, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés superior de la infancia como un principio implícito de rango constitucional y como un punto de convergencia con el *corpus iuris* internacional de protección de la niñez.[55]

[55] En el amparo directo en revisión 1187/2010, resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal en su sesión del 1o. de septiembre de 2010, por unanimidad de 5 votos, se reconoció esta situación. Ver también, la tesis aislada 1a. XLVII/2011, registro de IUS: 162354, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310,

168. Además, mediante la reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno (antes sexto), de la Constitución General de la República para establecer que:

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

169. Bajo ese contenido constitucional vigente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015 en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno consideró que:

• El interés superior de la niñez es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del menor. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

• Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la niñez. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

• La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior del niño es:

"Punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."

más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades", y ha dicho también que se trata de un criterio al que "han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos".[56]

• Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que:

"El principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño."[57]

• En vista de todo este material jurídico, esta Suprema Corte ha reconocido en varios precedentes que el principio de interés superior de la niñez implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de niñas y niños, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño.[58]

• De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior de la niñez es un principio que desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional, está reconocido expresamente por el artículo 4o. constitucional, ha sido desarrollado en varios precedentes de esta Suprema Corte y es recogido expresamente en las disposiciones reglamentarias de ese precepto constitucional como un principio rector de los derechos de la niñez.

170. Así, el Estado Mexicano a través de sus instituciones, autoridades y tribunales, tiene la obligación de respetar el interés superior de la niñez, adoptar medidas necesarias para asegurar y maximizar la protección y efectividad de

[56] *Opinión Consultiva* OC-17/2002, párrafo 59.
[57] *Observación General* No. 7 (2005), párrafo 13.
[58] Tesis aislada 1a. CXI/2008, "DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO)."

los derechos de las y los niños, tal como lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño.[59]

171. Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.

172. Bajo esa premisa, en principio para el estudio de este concepto de invalidez, debe reiterarse, como ya quedó establecido en párrafos anteriores, que **la norma impugnada constituye una acción afirmativa.**

173. En el entendido que dicha disposición es una medida especial de carácter temporal encaminada a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, la cual cesará cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato y se compense la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado las mujeres.

174. Así, a juicio de este Alto Tribunal, el hecho que la norma identifique los supuestos en los cuales las *madres de hijas e hijos* accederán prioritariamente a recibir los servicios de los centros de atención de cuidado infantil, por su particular situación de vulnerabilidad respecto a educación, violencia intrafamiliar y aspecto laboral, **no vulnera el interés superior de la niñez.**

175. Lo anterior, porque la idoneidad de la norma se alcanza al tener como objetivo fortalecer las oportunidades educativas, integrales y económicas de las madres, aspectos que tienen un impacto significativo en sus vidas y, necesariamente, en las de sus hijos e hijas.

176. La norma impugnada no es contraria al interés superior de la infancia, pues todos sus usuarios están en la primera infancia, por tanto, ante la disponibilidad limitada de lugares, no sólo es razonable, sino necesario que se establezcan criterios de prioridad, que tomen en cuenta las mayores dificultades

[59] "Artículo 3. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

para la crianza, pues son estas dificultades las que hacen necesaria la existencia misma de los centros de cuidado.

177. Como vimos, al otorgar prioridad en el acceso, se evita que niñas y mujeres se vean obligadas a abandonar sus estudios a fin de atender obligaciones de cuidado.

178. Por tanto, se concluye que los criterios de prioridad que establecen las fracciones impugnadas atienden a realidades que también afectan a los menores de edad, ello en virtud que la vulnerabilidad de las madres jóvenes que estudian -incluso algunas menores de edad (12 años), adolescentes y adultas-, víctimas de violencia familiar y madres solteras trabajadoras, impacta directamente en la situación de sus hijos e hijas; en consecuencia, asegurar el bienestar de las madres, contribuye al bienestar de las y los menores de edad.

179. En estas condiciones, al no vulnerarse el derecho a la igualdad ni el interés superior de la infancia, se debe reconocer la validez de las fracciones I, II y III del artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, **pues constituyen una acción afirmativa que busca garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres, en cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.**

180. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

## VI. DECISIÓN

181. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

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

**Notifíquese;** mediante 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y examen del nuevo acto legislativo, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento

de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 55/2006, 1a. CXI/2008 y 2a./J. 42/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIV, septiembre de 2006, página 75; XXVIII, diciembre de 2008, página 236 y XXXI, abril de 2010, página 427, con números de registro digital: 174247, 168337 y 164779, respectivamente.

La tesis aislada 1a. XLIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 644, con número de registro digital: 2005528.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 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 16 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 215/2020.

**I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el catorce de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 215/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ésta, se demandó la invalidez de la porción normativa "De madres" del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado y adicionado mediante un decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte.

2. Las normas establecían que los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México deben admitir de forma prioritaria a las hijas y los hijos de mujeres jóvenes que estén estudiando, de víctimas de violencia intrafamiliar o de mujeres solteras trabajadoras. El tema central consistía en resolver si estas normas violan el principio de igualdad, al ser discriminatorias a los hombres y estigmatizar a las mujeres, o si violan el interés superior del menor.

3. En este asunto, voté con la mayoría al considerar infundados los conceptos de invalidez y para reconocer la validez de la norma. Sin embargo, considero necesario elaborar este voto concurrente para expresar mi disenso en algunas consideraciones metodológicas relacionadas a la forma en que se realiza el estudio con perspectiva de género, así como a la forma en que se determina si la medida es una acción afirmativa.

**II. Consideraciones de la mayoría respecto al estudio con perspectiva de género y a la identificación de acciones afirmativas.**

4. Al reconocer que la accionante señala que la distinción de la norma se basa en estereotipos de género, el estudio de fondo inicia considerando si se está frente a un caso que amerite ser juzgado con perspectiva de género. Para ello, la mayoría retoma consideraciones señaladas en el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020).* De éste, deriva que los juzgadores deben advertir y analizar si existen situaciones de poder, contextos de desigualdad estructural y/o contextos de violencia que deriven de un desequilibrio entre partes. Asimismo, retoma la metodología para juzgar con perspectiva de género de la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD.

ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.". De lo anterior concluye que, en el caso concreto, se advierten situaciones de desventaja y desigualdad por condiciones de género, puesto que la norma impugnada involucra aspectos de preferencia o prioridad para las mujeres "madres" en los supuestos de tres rubros: educación, violencia y trabajo.

5. El estudio de fondo retoma varias cifras de estadísticas internacionales y nacionales que denotan la realidad de las mujeres en la actualidad en la que existen situaciones de poder que, por cuestiones de género, dan cuenta de un desequilibrio social entre hombres y mujeres. Por lo anterior, concluye que el caso debe ser juzgado con perspectiva de género.

6. El estudio prosigue por estudiar qué son las acciones afirmativas. Señala que éstas tienen el objetivo de borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Así pues, reconoce que estas "medidas temporales especiales" tienen fundamento en el principio de igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertas medidas que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Si bien, pueden dar lugar a un trato desigual *de iure* o *de facto* respecto de otras personas o grupos, el mismo habrá de justificarse sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho y habrá de ser proporcional.

7. El engrose después distingue y define la igualdad formal y la igualdad sustantiva, y estudia diversas estadísticas de las circunstancias y el contexto que rodea a las mujeres del país y, en específico, de la Ciudad de México respecto a los rubros de educación, violencia y trabajo. Dado que la norma otorga ventajas a las mujeres en estos tres rubros, se concluye que la norma impugnada constituye una acción afirmativa en beneficio de las mujeres, como herramienta temporal para disuadir la desventaja social evidenciada.

**III. Razones divergentes.**

8. En primera instancia, estoy de acuerdo en la importancia de analizar este caso con perspectiva de género. A pesar de esto, considero que el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* no es el instrumento idóneo para utilizarse como parámetro para el estudio de constitucionalidad de una norma general, incluso si es únicamente para determinar si el análisis debe realizarse con perspectiva de género, tal como ocurre en este caso. El protocolo es muy útil para analizar casos concretos e,

incluso, para identificar normas que, a pesar de su aparente neutralidad, requieren ser interpretadas con perspectiva de género. Asimismo, el estudio de conceptos básicos y de la jurisprudencia internacional y nacional que presenta es una referencia importante que puede ser valiosa para esta Suprema Corte en cualquier asunto. Sin embargo, la guía para juzgar con perspectiva de género del protocolo está diseñada para la resolución de casos concretos, donde alguna de las partes del juicio se ve impactada por razones de género, y no para el estudio de normas en abstracto.

9. En segundo lugar, considero que, ante este tipo de casos, esta Suprema Corte debe desarrollar una metodología para identificar cuando una medida constituye una acción afirmativa. Es trascendente que el criterio sea claro y uniforme dado que este tribunal ha reconocido que el análisis de constitucionalidad de estas medidas debe realizarse con un nivel de escrutinio más bajo, incluso cuando éstas establezcan una distinción con base en una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. constitucional. En el mismo sentido, la "Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación" señala en su artículo 5 que las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos no se considerarán discriminatorias.

10. Cabe retomar la definición y las características de las acciones afirmativas del artículo 15 Séptimus de dicha ley, que también retoma la Ministra ponente:

"Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad."

11. Derivado de esta definición, y tal como lo señalé en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 195/2020, me parece que para determinar preliminarmente si una medida que establece un trato diferenciado debe considerarse una acción afirmativa para el estudio de su constitucionalidad, éstas deben cumplir con las siguientes características: (i) deben buscar erradicar situaciones sistemáticas o estructurales de discriminación en contra de grupos totalmente individualizados, o pretende atender los efectos negativos de dicha situación mientras ésta es erradicada, y (ii) su pertinencia será susceptible de analizarse funcionalmente a través del tiempo.

12. El que una medida que establezca un trato diferenciado cumpla con estos requisitos y pueda, por lo tanto, ser considerada como una acción afirmativa, no

implica que dicha medida sea constitucional. Pero sí implica que el estudio de su constitucionalidad deberá realizarse con un test de igualdad de escrutinio bajo –es decir, un test de razonabilidad–, incluso cuando la distinción se realice utilizando una categoría sospechosa.

13. Ahora bien, tal como identifica la Ministra ponente, en este caso estamos frente a una medida cuyo objetivo es atender la discriminación hacia mujeres. En ese sentido, es posible realizar un test específico para identificar acciones afirmativas que tengan tal objetivo. Por ello, se puede considerar como parámetro de constitucionalidad a la Convención para la Eliminación de todas formas de Discriminación para la Mujer.

14. Es menester señalar que el artículo 4 de la convención señala la existencia de *medidas especiales de carácter temporal* (que son equivalentes a las acciones afirmativas) y de *medidas especiales*.

"**Artículo 4**

"1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

15. La distinción entre ambas medidas es trascendente. Como lo señala la Recomendación General 25 al interpretar dicho artículo, las *medidas especiales de carácter temporal* plasmadas en el primer párrafo tienen la finalidad de "acelerar la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o de facto con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas." En contraste, el párrafo 2 contempla las diferencias biológicas entre hombres y mujeres que tienen un carácter permanente ("por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos … obliguen a reconsiderarlas"). En ambos casos, nos encontramos con medidas que tratan de forma diferenciada a hombres y mujeres. Sin embargo, las primeras medidas atienden situaciones de discriminación que, eventualmente, serán erradicadas. En ese momento, desapa-

recerá la razón que justifica el trato diferenciado y, por tanto, dichas medidas deberán desparecer. En cambio, las medidas especiales del segundo párrafo serán permanentes porque atienden a diferencias biológicas entre hombres y mujeres.

16. Es por lo anterior que, al identificar acciones afirmativas –*acciones especiales temporales* en términos de la convención– la característica de temporalidad tiene un carácter de particular relevancia en la identificación de acciones afirmativas. Este carácter temporal, como se dijo, no equivale forzosamente a la inserción de una *sunset clause* o al acotamiento *ex ante* del ámbito temporal de validez de la norma. La naturaleza temporal de la norma se identificará al analizar la finalidad de la medida: ésta debe buscar erradicar o menguar los efectos de una práctica llamada a desaparecer. De forma paralela, al identificar una *acción especial*, es importante examinar si nos encontramos frente a una medida que atienda a una diferencia biológica entre hombres y mujeres y que esté encaminada a proteger la maternidad (por tanto, que no tendrá como finalidad hacer desaparecer esta diferencia).

17. Derivado de la metodología que propuse en el párrafo 11 y considerando las particularidades referidas en la Convención, me parece que para identificar si una medida es **una acción afirmativa dirigida a las mujeres,** la medida debe cumplir con lo siguiente: (i) la medida tiene como destinatario individualizado a las mujeres; (ii) la medida busca erradicar una situación existente de discriminación sistemática o estructural en contra de ellas, o pretende atender los efectos negativos de dicha situación mientras ésta es erradicada, y (iii) la pertinencia de la medida puede ser analizada funcionalmente a través del tiempo.

18. La aplicación de dicha metodología nos llevaría a concluir, en el mismo sentido que el proyecto, que la norma impugnada es una acción afirmativa (o una medida especial temporal). En consecuencia, el análisis de constitucionalidad de la norma se realizaría en los términos que señaló la Ministra ponente, los cuales sí suscribo.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, con número de registro digital: 2011430.

Este voto se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 215/2020.

En la sesión de catorce de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) para la Ciudad de México. Concretamente por lo que se refiere al artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, en las porciones normativas "De madres", reformado y adicionado mediante Decreto sin número publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de marzo de dos mil veinte.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad del siguiente artículo:

"**Artículo 27.** Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor, o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

"**I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad,** que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional **y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;**

"**II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;**

"**III. De madres solteras** que requieran la atención de su niña o niño **por motivos laborales.**"

**Resolución del Tribunal Pleno.** Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte.

Estoy a favor de la conclusión a la que llegó el Tribunal Pleno y comparto en general las consideraciones expresadas en la sentencia objeto de este voto. En adición, me parece oportuno plasmar mis reflexiones mediante el presente voto concurrente, a fin de ahondar en temáticas que me parecen fundamentales analizar en este asunto.

A continuación, abordaré los siguientes temas: (i) la discriminación de las mujeres en México; (ii) la interseccionalidad de la discriminación en la jurisprudencia internacional; y, (iii) la validez de la norma impugnada a la luz de la jurisprudencia internacional y estándares nacionales e internacionales.

**Discriminación de las mujeres en México.**

La discriminación hacia las mujeres es estructural. Las mujeres mexicanas históricamente hemos sido víctimas de exclusión en el país: en la escuela, en el trabajo, en el hogar, en las calles, en la política, en los medios, en la academia y en las actividades científicas y tecnológicas, entre muchos otros espacios. Los estereotipos de género –en otras palabras, las ideas sobre lo que "deben ser" los hombres y las mujeres– han permanecido por generaciones. Por ello, están enraizadas en la sociedad y en las instituciones, y moldean las conductas y reglas sociales de trato entre las personas. Esto significa que la discriminación hacia las mujeres no es aislada ni fortuita: sucede diariamente en todos los ámbitos y se refleja en patrones de trato desiguales, discriminatorios, generalizados y masivos.[1]

En México las mujeres somos discriminadas de manera sistemática, lo cual implica que es una práctica omnipresente y fuertemente arraigada en la sociedad, configurando una discriminación indirecta o no cuestionada, y que puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales que predominan en los sectores tanto público como privado, tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.[2] Sin embargo, se reconoce que desde la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing hace 27 años ha habido logros en el avance hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

[1] Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, Ficha Temática Mujeres. Disponible en: *http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Mujeres.pdf*
[2] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No.20, E/C.12/GC/20 de 2 de julio de 2009, para.12.

Como muestra de la máxima expresión de violencia, en nuestro país se asesinan a 10 mujeres al día. Ante esta violencia de género y discriminación estructural para las mujeres y niñas en el país, es fundamental tomar en cuenta que la existencia e intersección de diversos factores de discriminación incrementa sus desventajas y las pone en una situación de mayor vulnerabilidad.

De acuerdo con ONU Mujeres, en México la intersección del género con otros motivos de discriminación afecta de manera desproporcionada a mujeres y niñas ya de por sí marginadas y vulnerables por diversas condiciones, tales como la pobreza. De ahí surge la importancia de reconocer la confluencia de distintas condiciones de discriminación para poder darle visibilidad a las mujeres y niñas y sea posible darle seguimiento a las consecuencias que conllevan las discriminaciones múltiples en las mujeres y niñas.[3]

Aunado a lo anterior, resulta relevante resaltar que los factores o condiciones por los cuales las mujeres y niñas son discriminadas de manera estructural y sistemática en México, constituyen objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Con lo cual, atender las causas de discriminación de las mujeres y niñas y tomar en cuenta, particularmente, la interseccionalidad de las mismas en políticas, leyes, normas y decisiones jurisdiccionales en todos los niveles de gobierno, constituye una obligación internacional del Estado Mexicano.

En ese sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en sus Observaciones Finales al 9o. Informe de México, manifestó su preocupación por que la falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento no hayan permitido poner fin a la discriminación. Sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afromexicanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.[4]

[3] ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS. Disponible en: *https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20gnero%20en%20Mxico.pdf*.

[4] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, 25 de julio de 2018, CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 11, inciso b.

El Comité CEDAW le recomendó al Estado Mexicano que adopte una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y elimine las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres.[5]

**II. Interseccionalidad de la discriminación en la jurisprudencia internacional.**

La igualdad y no discriminación están presentes en nuestra Carta Magna y es así como de manera formal, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección. El mismo artículo 1o. de la Constitución establece el principio de no discriminación proscribiendo cualquier distinción motivada por razón de género, edad, discapacidad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, se entiende que la ley debe aplicarse de forma similar a todos los individuos con independencia de sus características, lo cual es igualdad ante la ley.

Tal como lo menciona la resolución que nos ocupa, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 405/2019,[6] fue enfática en señalar que los principios de igualdad y no discriminación implican que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, lo cual se refiere al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato al ubicarse en similar situación de hecho, mandato que debe acatarse por todas las autoridades del país.

Aunando a lo anterior, del principio de igualdad deriva la obligación del legislador de tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a quienes se encuentren en una situación diversa, lo cual conlleva establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan, para responder a finalidades económicas o sociales.

[5] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, 25 de julio de 2018, CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 20, inciso a.
[6] Sentencia recaída al amparo en revisión 405/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 23 de octubre de 2019, para. 40 y 41.

Si bien ambos conceptos se encuentran en la Constitución y en distintos instrumentos internacionales ratificados por México, la realidad es que en México no se ha alcanzado de manera exitosa una efectiva igualdad sustantiva, pues persisten un sinnúmero de desigualdades de hecho que afectan de manera particular a las mujeres y niñas.

Es así, como la igualdad sustantiva tiene como objeto remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, económicos o culturales que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar y ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación. Son los Estados quienes tienen la obligación de tomar medidas de carácter legislativo y administrativo para evitar discriminaciones de hecho. Tal como lo establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su observación general número 20:

"8(b) … Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*."[7]

"9. Para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación *de facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible …"[8]

De manera muy clara, el comité resalta que la igualdad sustantiva requiere de múltiples esfuerzos que deben tomar los Estados para visibilizar a grupos y personas que son víctimas de discriminación de manera constante y reiterada. Una vez identificadas las personas y grupos, se deben tomar medidas para erradicar la discriminación histórica. Para lograrlo, resultan relevantes las me-

[7] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No.20, E/C.12/GC/20 de 2 de julio de 2009, para.8.
[8] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No.20, E/C.12/GC/20 de 2 de julio de 2009, para.9.

didas afirmativas, puesto que atienden injusticias sufridas por personas o grupos particulares y su carácter temporal reafirma el hecho de que el objetivo final es lograr la igualdad sustantiva y no contemplar tratos distintos cuando ya no resulta ser relevante.

En la misma observación número 20, el comité establece la existencia del concepto de "discriminación múltiple" en los términos siguientes:

"Algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo, las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla."[9]

El comité establece de esta forma que existen supuestos en los cuales personas y/o grupos de personas sufren discriminación de manera simultánea por varias razones. Estos motivos por los que sufren discriminación son prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, pero en la práctica, la realidad es que existe y constituye una forma de discriminación más grave en el sentido en que afecta en mayor medida a las personas porque vulnera diversos derechos humanos al mismo tiempo.

Es por ello que los conceptos de "discriminación múltiple" y de "interseccionalidad" se han analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la jurisprudencia que ha emanado del tribunal sobre este tema, nos permite entender la complejidad de la situación y percibir el alcance que tiene al realizar un análisis particular. Asimismo, nos orienta en nuestras discusiones y nos marca la pauta para poder resolver atendiendo en todo momento al principio *pro persona.*

La Corte IDH utiliza por primera vez en 2015 en el *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador* el concepto de "interseccionalidad" en la discriminación. En el presente caso, la Corte IDH enriquece su jurisprudencia al profundizar su análisis sobre los alcances del principio de no discriminación. En este caso en concreto, la Corte analizó la discriminación que sufrió Talía por diversos factores como ser niña, ser mujer, tener VIH, tener una discapacidad y tener un estatus socioeconómico que le impedía acceder a salud, educación y justicia. Analizaron

[9] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No.20, E/C.12/GC/20 de 2 de julio de 2009, para.17.

los jueces que, la discriminación múltiple que sufrió por esas razones particulares constituyó una discriminación interseccional.[10]

Al respecto, la Corte IDH refirió que en el *Caso de Talía* confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. En efecto, la pobreza impactó en el acceso inicial a una atención en salud que no fue de calidad y que, por el contrario, generó el contagio con VIH. La situación de pobreza impactó también en las dificultades para encontrar un mejor acceso al sistema educativo y tener una vivienda digna. Posteriormente, siendo una niña con VIH, los obstáculos que sufrió Talía en el acceso a la educación tuvieron un impacto negativo para su desarrollo integral, que es también un impacto diferenciado teniendo en cuenta el rol de la educación para superar los estereotipos de género. Como niña con VIH necesitaba mayor apoyo del Estado para impulsar su proyecto vida. Como mujer, Talía ha señalado los dilemas que siente en torno a la maternidad futura y su interacción en relaciones de pareja, y ha hecho visible que no ha contado con consejería adecuada. En suma, el caso de Talía ilustra que la estigmatización relacionada con el VIH no impacta en forma homogénea a todas las personas y que resultan más graves los impactos en los grupos que de por sí son marginados.[11]

Este didáctico análisis realizado por el tribunal interamericano permite entender la diferencia entre una discriminación múltiple, que es sólo la sumatoria de distintos factores, y una discriminación interseccional, que genera una discriminación particular y específica como resultado de la confluencia de diversos factores.

El Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot emitió un voto concurrente en la sentencia de dicho caso para ahondar sobre sus consideraciones en relación con el concepto de interseccionalidad de la discriminación. En dicho voto estableció que "la interseccionalidad de la discriminación no sólo describe una discrimi-

[10] Corte IDH. *Caso Gonzales LLuy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, para. 7.
[11] Corte IDH. *Caso Gonzales LLuy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 290.

nación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, que en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos".[12] Argumenta que de esa manera se puede tener un efecto mediante el cual se dan varias formas de discriminación, "o puede activar una forma específica de discriminación que sólo opera cuando se combinan varios motivos de discriminación."[13]

Aunque considera que no toda discriminación múltiple sería discriminación interseccional, puesto que estima que "la interseccionalidad evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Ello activa o visibiliza una discriminación que sólo se produce cuando se combinan dichos motivos."[14]

Es así como se configura una manera única de discriminación. Esta forma de discriminación tiene consecuencias en las personas que son muy diferentes a las consecuencias que padecería una persona que fuera discriminada por una sola de las causas. El Juez resalta que tener en mente este enfoque es fundamental para poder visibilizar las particularidades que sufren personas y/o grupos que han sido discriminados a lo largo de la historia por más de uno de los motivos prohibidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.[15]

Posteriormente, la Corte volvió a analizar el tema de la interseccionalidad en el *Caso I.V. Vs. Bolivia*, donde se alegó que la víctima fue discriminada por ser mujer, pobre, peruana y refugiada al ser sometida a una esterilización sin su consentimiento. Ante esto, la Corte sostuvo que "el presente caso es un ejemplo de las múltiples formas de discriminación que afectan el goce y ejercicio de derechos humanos por parte de algunos grupos de mujeres como I.V., con base en la intersección de diversos factores como su sexo, condición de migrante y posición económica."[16]

Asimismo, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil*, la Corte Interamericana sostuvo que "la

[12] Corte IDH. *Caso Gonzales LLuy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, para. 10.
[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] Ibid.
[16] Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No.329, para. 242.

intersección de factores de discriminación en este caso incrementó las desventajas comparativas de las presuntas víctimas. De modo que compartían factores específicos de discriminación que sufren las personas en situación de pobreza, las mujeres y las y los afrodescendientes, pero, además, padecen una forma específica de discriminación por cuenta de la confluencia de todos estos factores y, en algunos casos, por estar embarazadas, por ser niñas, o por ser niñas y estar embarazadas."[17] La Corte constató en este caso "que las víctimas estaban inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional."[18]

Otro caso que demuestra de manera muy clara lo que implica una discriminación interseccional es el Caso de Vicky Hernández, una mujer trans que fue asesinada en Honduras. La Corte estableció que "es muy relevante el hecho de que Vicky Hernández era una mujer trans, trabajadora sexual, que vivía con VIH, y desarrollaba una actividad en defensa de los derechos de las mujeres trans. Estas características pusieron a Vicky Hernández en una posición de particular vulnerabilidad en donde confluyeron en forma interseccional múltiples factores de discriminación."[19]

Resulta interesante y relevante para la presente acción de inconstitucionalidad, el análisis que hace la Corte IDH en el caso de Vicky Hernández sobre la obligación de los Estados de tomar en cuenta "la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada" al momento de adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, de conformidad con el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará. La Corte argumenta que dicha lista de factores no es *numerus clausus* puesto que incluye "entre otras". Por lo anterior, "es dable considerar que la identidad de género en determinadas circunstancias como la presente, que se trata de una mujer trans, constituye un factor que puede contribuir de forma interseccional a la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia basada en su género."[20]

[17] Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No.407, para.191.
[18] Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No.407, para.197.
[19] Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No.422, para.135.
[20] Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No.422, para.129.

Es así como la Corte IDH ha utilizado desde hace varios años de manera consistente en su jurisprudencia el término y concepto de "discriminación interseccional", que define como el "resultado de la confluencia de distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados a ciertas condiciones de una persona",[21] como en el *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, en el cual establece que el hecho de que Flor de María Ramírez Escobar fuera madre soltera en situación de pobreza, formaba parte de un grupo muy vulnerable al ser víctima de una separación ilegal o arbitraria de sus hijos y que estos conceptos confluyeron de manera interseccional.[22]

Entender el concepto de interseccionalidad en la discriminación, permite hacer un análisis puntual de las situaciones de discriminación que sufren personas y/o grupos en el marco de justicia jurisdiccional tanto a nivel nacional como a nivel internacional. La valoración en conjunto de las diferentes formas de discriminación permite tener una perspectiva más amplia sobre la especificidad del daño sufrido, lo cual atiende a una perspectiva más humana y *pro persona*. Entender que esta forma de discriminación es única y conlleva consecuencias distintas, es fundamental para realizar un análisis puntal y justo de las violaciones sufridas por una persona y/o un grupo de personas.

Por su parte, el Comité CEDAW, ha reconocido el concepto de "discriminación múltiple" en la medida en que estima que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados en relación con el artículo 2 de la convención. En ese sentido, reconoce que la discriminación contra las mujeres por motivos de sexo y género se encuentra vinculada de manera indivisible a otros factores que afectan a las mujeres, tales como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género.[23] Establece que "los Estados deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas."[24] Recuerda que para combatir

[21] Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No.359, para.138.
[22] Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No.351, para. 304.
[23] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. Recomendación General No.28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/GC/28 de 16 de diciembre de 2010, para.18.
[24] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. Recomendación General No.28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/GC/28 de 16 de diciembre de 2010, para.18.

esta problemática, los Estados deben adoptar medidas afirmativas, de conformidad con el artículo 4, párrafo primero, de la convención.

En una comunicación al Estado brasileño por el caso de una mujer que murió víctima de malas prácticas gineco-obstétricas y negligencia médica, el Comité CEDAW estableció que la difunta, Alyne da Silva Pimentel Teixeira, "sufrió discriminación múltiple, al ser mujer afrodescendiente y por razones de su contexto socioeconómico."[25]

Finalmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *B.S. contra España*, si bien no hizo una referencia de manera específica a la discriminación interseccional que sufrió la quejosa, sí determinó que "a la luz de los elementos de prueba proporcionados en este caso, el tribunal estima que las decisiones dictadas por los órganos jurisdiccionales internos, no tuvieron en cuenta la vulnerabilidad específica de la demandante, inherente a su condición de mujer africana ejerciendo la prostitución."[26]

**III. Validez de la norma impugnada a la luz de la jurisprudencia internacional y estándares nacionales e internacionales.**

Como ya he mencionado en el apartado anterior, los estándares de Naciones Unidas, así como la jurisprudencia internacional y recomendaciones de órganos de Naciones Unidas establecen de una manera clara e inequívoca que la discriminación interseccional afecta de manera desproporcionada a mujeres y niñas en México y que para luchar contra ella, es necesario reconocer la existencia de factores múltiples que agravan la situación de vulnerabilidad y desigualdad sustantiva, así como implementar medidas afirmativas que busquen erradicar la discriminación interseccional y así lograr la igualdad no sólo formal sino sustantiva, es decir, *de facto*.

En ese sentido, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta de suma relevancia por las herramientas que aporta en relación con la discriminación interseccional y por formar parte del cumplimiento de las medidas de reparación que ordenó la Corte IDH al Estado Mexicano en varios casos de violaciones graves a los derechos humanos de mujeres en México.

[25] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. Comunicación No.17/2008, *Alyne da Silva Pimentel Teixeira Vs. Brasil*. CEDAW/C/49/D/17/2008 de 27 de septiembre de 2011, para.7.7.
[26] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. B.S. contra España (Demanda No.47159/08) de 24 de julio de 2012, para.71.

El protocolo explica que el término "interseccionalidad" nace en la década de los ochenta por parte de la abogada Kimberlé Crenshaw para explicar el carácter multidimensional de la discriminación que sufrían las mujeres negras en Estados Unidos por motivos de sexo y raza. Esta doble discriminación les generaba afectaciones en mayores proporciones. Gracias a sus aportaciones, es claro que ver los motivos de discriminación como afectaciones múltiples generan una opresión en niveles más importantes.

El nacimiento de este término permitió reconocer que la combinación de dos o más condiciones o características en una misma persona (raza, etnia, clase, género, sexo, orientación sexual, nacionalidad, edad, discapacidad, etcétera) producen un tipo de discriminación y opresión únicas.[27] Además de resultar en afectaciones severas para las mujeres y niñas, puede obstaculizar el acceso a la justicia, lo cual transgrede múltiples derechos humanos, tal como lo establece el Comité CEDAW en su recomendación general número 33:

"La discriminación contra las mujeres, basada en estereotipos de género, el estigma, las normas culturales nocivas y patriarcales y la violencia de género, que afecta particularmente a las mujeres, tienen un impacto negativo en la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia en igualdad de condiciones con los hombres. Además, la discriminación contra las mujeres se ve agravada por la intersección con otros factores de discriminación, como la etnia, raza, la condición de indígena o minoría, color, condición socioeconómica y/o casta, idioma, religión o convicciones, opinión política, origen nacional, civil y/o materna, edad, residencia urbana o rural, estado de salud, discapacidad, propiedad, o ser lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual. Estos factores de intersección hacen más difícil a las mujeres de estos grupos acceder a la justicia."[28]

En ese sentido, "la relevancia de reconocer el cúmulo de categorías que confluyen en una persona radica en poder incorporar al análisis los estándares internacionales de derechos humanos y las normas aplicables, garantizando que el fondo del asunto se estudie exhaustivamente y, en su caso, se determinen las medidas de reparación correspondientes."[29]

[27] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 85.
[28] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. Recomendación General No.33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33 de 23 de julio de 2015, para. 8.
[29] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Primera Edición: noviembre de 2020, obra a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 87.

Resulta entonces oportuna la metodología para juzgar con perspectiva de género propuesta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.",[30] que se encuentra mencionada en la sentencia que se comenta.

De acuerdo con la misma, resulta oportuno precisar que en el presente asunto se cumplen con los requisitos que establece dicha metodología, por lo cual el Pleno de este tribunal no consideró inválidas las porciones impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el presente asunto se identifica (i) una situación de poder que resulta en un desequilibrio para las mujeres y niñas, (ii) no se identifica un estereotipo de género en perjuicio de las mujeres y niñas para quienes se reformó el artículo 27, (iii) se demuestra la vulnerabilidad y discriminación interseccional que sufren las mujeres y niñas en México, (iv) se demuestra que la solución propuesta tendrá un impacto positivo diferenciado en las mujeres y niñas de acuerdo a su contexto de desigualdad, (v) se toma en cuenta el interés superior de la niñez al priorizar el acceso de CACI para hijas e hijos de las mujeres y niñas en los supuestos descritos en las fracciones I, II y III del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México; y, (vi) no se demuestra la existencia de lenguaje basado en estereotipos de género en la porción normativa impugnada.

La norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad establece supuestos de prioridad para el acceso a los servicios de los Centros de Atención y Cuidado Infantil de la Ciudad de México, basados en situaciones particulares que puedan impactar a las mujeres, por lo que el análisis con perspectiva de género nos lleva a concluir que se trata de una norma constitucional y de una medida afirmativa en beneficio de las mujeres y niñas de la Ciudad de México que se encuentren en los supuestos descritos en el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México.

[30] Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, registro digital: 2011430.

**IV. Conclusión.**

Durante la sesión del Pleno, me pronuncié a favor de considerar la norma impugnada como una medida de acción afirmativa, puesto que contribuye a luchar contra la deserción escolar, la violencia intrafamiliar y promueve el acceso al empleo para las mujeres y niñas.

De manera adicional, a la luz de las consideraciones expuestas en el presente voto concurrente, concluyo que la discriminación interseccional que sufren las mujeres y niñas en México es el corazón del asunto. El cúmulo de motivos por los cuales son discriminadas en este país las niñas y mujeres nos lleva a tener que analizar el presente asunto con una perspectiva de género para tomar en cuenta los factores de discriminación interseccional que padecen y que las oprimen en mayor medida.

Tomar en cuenta la discriminación interseccional forma parte del camino que debe tomar el Estado Mexicano para alcanzar la igualdad sustantiva.

Por lo anterior, reitero que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México constituye una medida de acción afirmativa y contribuye a visibilizar y tratar de evitar la discriminación interseccional histórica de la cual son víctimas las mujeres y niñas en la Ciudad de México, para quienes se reformó la norma impugnada, y contra la cual tenemos que seguir luchando todos los días.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**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. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EQUIVALENTES A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDEREN QUE UNA NORMA GENERAL EMITIDA POR LA LEGISLATURA LOCAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TITULAR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE TABASCO CUENTA CON LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IV. 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.**

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

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

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS ALTERACIONES EN LA PUNTUACIÓN DEL TEXTO DE LAS NORMAS REFORMADAS Y EN LA CONEXIÓN**

**ENTRE SUS PÁRRAFOS, DERIVADAS DE ADICIONES DE DIVERSAS FRACCIONES, NO IMPLICAN UN CAMBIO DE SENTIDO NORMATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN (ARTÍCULOS 45, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO, Y 39, FRACCIONES IX Y X, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 34, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AUNQUE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE ÉSTOS, NO PUEDE LLEGAR AL EXTREMO DE OBLIGAR A REALIZAR UN ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD A PARTIR DE LA SOLA INVOCACIÓN DE UN PRECEPTO (ARTÍCULO 34, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**X. EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE TABASCO. LAS NORMAS QUE EXCLUYEN DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN A LAS OBRAS PÚBLICAS, ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON PROYECTOS ESTRATÉGICOS QUE SEAN CONVENIDOS CON LA FEDERACIÓN O CON LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO RESPECTO DE ACTIVIDADES EN MATERIA ENERGÉTICA, GUARDAN RELACIÓN CON LA MATERIA DE GASTO PÚBLICO LOCAL, NO CON LAS DE HIDROCARBUROS, MINERÍA, SUSTANCIAS QUÍMICAS, EXPLOSIVOS, PIROTECNIA O ENERGÍA ELÉCTRICA Y NUCLEAR, NI DESCONOCEN LA TITULARIDAD DE LA FEDERACIÓN SOBRE DICHAS ÁREAS (ARTÍCULOS 45, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y 39, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, AMBAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XI. OBRA PÚBLICA. SUS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.**

**XII. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LA EXCLUSIÓN DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O CON ALGUNA PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIII. LICITACIONES PÚBLICAS. LA PREVISIÓN QUE ESTABLECE QUE MEDIANTE DECRETO QUE SE EXPIDA AL EFECTO SE FIJARÁN ANUALMENTE LOS MONTOS A LOS QUE SE SUJETARÁN LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, GARANTIZA LA EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.**

**XIV. GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN LA MATERIA.**

**XV. LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XVI. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA COEXISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS PÚBLICO Y HONRADEZ, CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE SU ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL.**

**XVII. RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL**

**LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL.**

**XVIII. OBRAS PÚBLICAS, ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ENAJENACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL ESTADO. AUNQUE TANTO EL LEGISLADOR FEDERAL COMO EL LOCAL TIENEN UNA AMPLIA LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA ESTABLECER EN LAS LEYES RESPECTIVAS TODO LO RELATIVO A SU CONTRATACIÓN, ASÍ COMO LOS ELEMENTOS APLICABLES A LOS CASOS EN LOS QUE SE CONSIDERE QUE LAS LICITACIONES PÚBLICAS NO SON IDÓNEAS PARA ASEGURAR AL ESTADO LAS MEJORES CONDICIONES DISPONIBLES, DICHA HABILITACIÓN NO ES ILIMITADA Y LE EXIGE SATISFACER EN LAS LEYES QUE EXPIDA LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIX. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. LA PREVISIÓN DE QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, BAJO SU RESPONSABILIDAD, PODRÁN OPTAR POR NO LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA Y CELEBRAR CONTRATOS A TRAVÉS DE LAS MODALIDADES DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS CINCO PERSONAS O DE ADJUDICACIÓN DIRECTA, NO IMPLICA QUE EN LA SELECCIÓN DE UNA DE ESAS MODALIDADES DEBAN DEJARSE DE OBSERVAR LOS REQUISITOS QUE PARA CADA UNA DE ESAS ALTERNATIVAS CONTEMPLA LA LEY RESPECTIVA (ARTÍCULO 44, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XX. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, BAJO SU RESPONSABILIDAD, CONTRATARLOS SIN SUJETARSE AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CUANDO SEA NECESARIO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD PÚBLICA, LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y LA REINSERCIÓN SOCIAL (DESESTIMACIÓN DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXI. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, BAJO SU**

**RESPONSABILIDAD, CONTRATARLOS SIN SUJETARSE AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CUANDO SEA NECESARIO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO O LA NACIÓN, CONVIERTE EN CONCURRENTE UNA COMPETENCIA QUE SOLAMENTE PERTENECE A LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO O LA NACIÓN", DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXII. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO EXCEPCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA A LAS OBRAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, QUE SEAN NECESARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS QUE DETONEN EL EMPLEO Y MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA IMPULSANDO EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL, PUES AGREGA UNA EXCEPCIÓN ABSOLUTA SOBRE UN CONCEPTO INDETERMINADO QUE SE PRESTA A LA AMPLIA DISCRECIONALIDAD Y A LA ARBITRARIEDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXIII. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. LA PREVISIÓN DE UNA EXCEPCIÓN ABSOLUTA A LA LICITACIÓN PÚBLICA RESPECTO DE CONVENIOS FIRMADOS CON UN DETERMINADO SUJETO, COMO LA FEDERACIÓN O LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXIV. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. INVALIDEZ DE LAS NORMAS QUE REFIERE A OTRAS QUE HAN SIDO DECLARADAS INVALIDADAS EN LA MISMA EJECUTORIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON LA EXCEPCIÓN DE LOS CASOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 45, FRACCIONES IV, XI Y XII, DE ESTA LEY", DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXV. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS EN EL ESTADO DE TABASCO. DEBE INVALIDARSE LA TOTALIDAD DE LA FRACCIÓN DE UNA NORMA QUE HA SIDO PREVIAMENTE DECLARADA INCONSTITUCIONAL EN SÓLO UNA PORCIÓN NORMATIVA, ANTE LA POSIBLE INCONGRUENCIA QUE SE PRESENTARÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXVI. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. EL SIMPLE AJUSTE DE LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA QUE, PESE A ELIMINAR LA REFERENCIA A MONTOS MÁXIMOS, NO IMPIDE CONSIDERAR QUE ÉSTOS SEGUIRÁN APLICÁNDOSE EN LOS CASOS PREVISTOS EN LA LEY, ES ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 2, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXVII. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. LA CONCENTRACIÓN QUE HACE UNA PORCIÓN NORMATIVA DE LOS CASOS DE EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA QUE YA ESTABAN CONSIDERADOS EN EL TEXTO DE LA LEY PREVIA DE LA MATERIA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXVIII. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD PARA AUTORIZAR EL FINCAMIENTO DE PEDIDOS Y SERVICIOS, ASÍ COMO EL GASTO CORRIENTE, Y ESTABLECER LAS MEDIDAS DE CONTROL QUE ESTIME PERTINENTES CUANDO SE TRATE DE SERVICIOS QUE SEAN NECESARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS, OBRAS Y/O ACCIONES QUE DETONEN EL EMPLEO, MEJOREN LA INFRAESTRUCTURA E IMPULSEN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y/O SOCIAL DEL ESTADO, ACTUALIZA UN NUEVO SUPUESTO DE EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA QUE SE PRESTA A LA DISCRECIONALIDAD Y A LA ARBITRARIEDAD, POR LO QUE**

**ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXIX. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. INVALIDEZ DE LA ADICIÓN DE NUEVOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA QUE CORRESPONDEN ESENCIALMENTE AL SUPUESTO ADICIONADO EN UNA NORMA QUE HA SIDO ANTERIORMENTE INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIONES XI Y XII, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXX. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REMITE A UNA DIVERSA NORMA AL AUTORIZAR LA ADJUDICACIÓN DIRECTA PARA ENFRENTAR DE INMEDIATO CASOS EVIDENTES DE EXTREMA URGENCIA CUANDO ESTÉ EN PELIGRO LA VIDA, LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS, DERIVADO DE CASOS FORTUITOS O DE FUERZA MAYOR, NO CREA UN NUEVO SUPUESTO DE EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXXI. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. LA HIPÓTESIS NORMATIVA QUE CONFIERE ABIERTAMENTE A UN COMITÉ DE TIPO ADMINISTRATIVO LA FACULTAD DE DECIDIR LIBREMENTE SOBRE LOS CASOS Y MONTOS EN LOS QUE SEA POSIBLE ADJUDICAR DIRECTAMENTE UN CONTRATO CON LA ÚNICA CONDICIÓN DE QUE ESTÉN REFERIDOS A LA FINALIDAD DE ATENDER LA OPERATIVIDAD DEL RESPECTIVO ENTE PÚBLICO, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXXII. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO. SI BIEN ES PERMISIBLE ESTABLECER EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA BAJO LA REGLA DE MONTOS MÁXIMOS O DE SUPUES-**

**TOS TASADOS QUE DESCANSAN EN UNA JUSTIFICACIÓN RAZONABLE, NO ES POSIBLE QUE UNA NORMA GENERE UNA PREVISIÓN INDETERMINADA PARA QUE UN COMITÉ DE COMPRAS CONSTRUYA DE FORMA INDISCRIMINADA NUEVAS EXCEPCIONES POR CASO Y POR MONTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XXXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, FRACCIONES IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO O LA NACIÓN", XI Y XII; Y 46, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON EXCEPCIÓN DE LOS CASOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 45, FRACCIONES IV, XI Y VII DE ESTA LEY", DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO DE TABASCO; ASÍ COMO 38, FRACCIÓN IV; Y 39, FRACCIONES XI, XII Y XIV, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2018 Y SU ACUMULADA 101/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TABASCO. 6 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

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

**VISTOS** para resolver los autos relativos a las acciones de inconstitucionalidad 99/2018 promovida por la Procuraduría General de la República, y su acumulada 101/2018, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco; y,

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Por escritos recibidos el nueve[1] y doce[2] de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente, se promovieron acciones de inconstitucionalidad, por los siguientes órganos actores:

• La **Procuraduría General de la República;**[3] y,

• La **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.**[4]

2. Como Poderes demandados, fueron señalados los siguientes:

3. **Autoridad emisora de la norma impugnada:**

• Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

4. **Autoridad promulgadora de la norma impugnada:**

• Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

5. Las normas impugnadas en ambas acciones de inconstitucionalidad, se encuentran contenidas en el:

• **Decreto 001 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el trece de octubre de dos mil dieciocho,** a partir del cual, por un lado, se reformaron los artículos 44, primer párrafo; 45, fracciones IV, IX y X; y 46; y se adicionaron las fracciones XI y XII al artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco; y por otro lado, se reformaron los artículos 2, fracción XIV; 21, párrafo segundo; 34, párrafo

[1] En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal: A las veinte horas con treinta y tres minutos.
[2] En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal: A las dieciséis horas con dos minutos.
[3] Por conducto de Alberto Elías Beltrán, subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.
[4] Por conducto de Pedro Federico Calcáneo Argüelles, titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.

primero; 38, fracciones II y III; y 39, fracciones IX y X; y se adicionaron los artículos 38, fracción IV, y 39, fracciones XI, XII, XIII, y XIV, todos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

6. De dicho decreto, se impugnaron las reformas y adiciones correspondientes a los siguientes ordenamientos y artículos:

• Artículos **44,** primer párrafo; **45,** fracciones IV, IX, XI y XII y **46** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.**

• Artículos **2,** fracción XIV; **21,** párrafo segundo; **34,** párrafo primero; **38,**[5] fracción IV y **39,** fracciones IX, X, XI, XII, XIII y XIV, de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

7. De forma específica, en cada caso, las accionantes solicitaron la invalidez de las siguientes disposiciones:

**Ley Impugnada 1: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.**

| | Reforma | Reforma | Reforma | Reforma | Adición | Adición | Reforma |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Decreto 001:** | **Art. 44, Primer Párrafo** | **Art. 45, f. IV** | **Art. 45, f. IX** | **Art. 45, f. X** | **Art. 45, f. XI** | **Art. 45, f. XII** | **Art. 46** |
| **Procuraduría General de la República** | | | | No Impugnada | ✓ | ✓ | |
| **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco** | ✓ | ✓ | ✓ | No Impugnada | ✓ | ✓ | ✓ |

[5] Es evidente que, por error, en su demanda, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco se refirió a las fracciones IX y X del artículo 38, siendo que, en su causa de pedir, lo que se impugnó fueron dichas fracciones, pero del artículo 39.

**Ley impugnada 2: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

| | Reforma | Reforma | Reforma | Reforma | Reforma | Adición | Reforma | Reforma | Adición | Adición | Adición | Adición |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Decreto 001: | Art. 2, f. XIV | Art. 21 Segundo párrafo | Art. 34 Párrafo primero | Art. 38, f. II | Art. 38, f. III | Art. 38, f. IV | 39, f. IX | 39, f. X | 39, f. XI | 39, f. XII | 39, f. XIII | 39, f. XIV |
| Procuraduría General de la República | ✓ | | | No Impugnada | No Impugnada | ✓ | | | ✓ | ✓ | | |
| Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco | ✓ | ✓ | ✓ | No Impugnada | No Impugnada | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

8. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales que se estiman violados.** Los promoventes, en cada caso, señalaron que los artículos cuya invalidez demandan, resultan violatorios, fundamentalmente, de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

| | Art. 1 | Art. 4 | Art. 16 | Art. 17 | Art. 25 | Art. 26 | Art. 27 | Art. 28 | Art. 73, fracción X | Art. 134 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Procuraduría General de la República | | | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ |

**Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

| | Art. 1 | Art. 2 | Art. 24 | Art. 26 |
|---|---|---|---|---|
| Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

**Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

| | Art. 1 | Art. 2 | Art. 4 | Art. 5 | Art. 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

**Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:**

| | Art. 2 | Art. 3<br>Inciso c) |
|---|---|---|
| **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco** | ✓ | ✓ |

**Convenio 118 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:**

| | Art. 3 |
|---|---|
| **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco** | ✓ |

9. En el caso particular de la demanda formulada por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco,** se refirieron como derechos fundamentales vulnerados, los que a continuación se indican:

• **Legalidad y seguridad jurídica** al menoscabar el principio de progresividad por la inobservancia de los principios constitucionales previstos para las contrataciones públicas como garantías de la eficiencia del gasto público.

• **Desarrollo humano social y económico**[6] perteneciente a la segunda generación, toda vez que no es una medida racional para fomentar el crecimiento económico, al prescindir de los principios constitucionales que garantizan la eficiencia del gasto público, atentando el principio de progresividad.

• **Igualdad** en materia de oportunidades y trabajo, y **no discriminación,** al ser una medida restrictiva que no permite oportunidades a cualquier persona que pueda cumplir con los requisitos para ser proveedor del Estado.

10. Por cuanto hace a la **Procuraduría General de la República,** se refirieron como derechos o principios vulnerados, los siguientes:[7]

• **Libre concurrencia y competencia** que prevé el artículo 28 constitucional.

• **Previsión contenida en el artículo 134 constitucional,** en cuanto a que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.

• **Régimen exclusivo de la Federación para la regulación de temas relacionados con la materia energética.**

11. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Las accionantes, en sus respectivos conceptos de invalidez, hicieron valer, en esencia, los siguientes argumentos:

### 3.1. Procuraduría General de la República.

#### 3.1.1. Primer concepto de invalidez

**-Principios de libre concurrencia y competencia-**

• Desde la sede constitucional se obliga a la autoridad legislativa a adoptar las medidas necesarias para evitar las conductas que repercutan en la libre

[6] Que permiten un nivel de vida adecuado y el desarrollo de la persona.
[7] Referidos en los dos conceptos de invalidez contenidos en la demanda.

concurrencia o competencia, porque **los recursos económicos de los entes de gobierno se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

• La medida legislativa estatal que excluye del procedimiento de licitación la contratación de obra pública y la adquisición de bienes y servicios, **trastoca los alcances del principio de razonabilidad** en el quehacer legislativo, pues el hecho de que se establezca que se excluye de tal procedimiento porque la contratación se refiere a proyectos estratégicos o destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura o impulsar el desarrollo del Estado, **no resulta suficiente para su aplicación** en el campo del derecho, pues, como más adelante se demostrará, puede producir un acaparamiento del mercado relacionado con la contratación de obras, bienes y servicios.

• Los artículos 45, fracción XI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 2, fracción XIV; 38, fracción IV y 39, fracción XII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, al excluir del procedimiento de licitación la realización de obras públicas, adjudicación, arrendamiento y servicios relacionados con la atención de programas o proyectos estratégicos o destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura o impulsar el desarrollo del Estado, **violan los principios constitucionales de libre concurrencia y competencia que prevé el artículo 28, así como la previsión contenida en el artículo 134** de que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.

• Mediante **disposiciones vagas, amplias y genéricas, se impide la competencia y libre concurrencia** en la contratación de obra pública, esto es, se podría abarcar un sinnúmero de contrataciones y otorgar a favor del Estado de Tabasco **amplios márgenes de discrecionalidad** en las mismas.

• **Quedará al arbitrio de las instancias de gobierno locales contratar de manera directa** obras públicas o adquirir bienes y servicios teniendo solamente como parámetro que se trate de servicios relacionados con la atención de programas o proyectos estratégicos o destinados a detonar el empleo, mejorar la

infraestructura o impulsar el desarrollo del Estado, así como los relacionados con proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto de actividades en materia energética.

• **Las normas estatales de cuenta se contraponen a los objetivos que busca la licitación pública,** respecto de la obtención de las mejores condiciones de precio, calidad, cantidad y variedad de bienes, servicios u obras que contrata el Estado, pues la adjudicación a través de mecanismos de excepción cuando no haya justificación para ello podría resultar en que dicha entidad federativa no obtenga las mejores condiciones en sus contrataciones, aunado a que ello podría traducirse en el **otorgamiento de ventajas exclusivas que pueden generar fenómenos de concentración de mercado en perjuicio de la sociedad en general.**

• **Tampoco se actualiza algún supuesto de excepción a las licitaciones públicas,** sobre aquellos casos en que éstas no fueran idóneas para asegurar las mencionadas condiciones, es decir, **no se encuentran debidamente acotadas en la ley;** las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar que los mecanismos que reemplace el proceso de licitación cumplan con los objetivos fijados.

• La Primera Sala de la SCJN al resolver la **controversia constitucional 55/2008,** se pronunció respecto de los principios previstos en el artículo 134 constitucional, tal y como se advierte del criterio 1a. CXLV/2009 que a continuación se transcribe:

"GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."

• Si por mandato constitucional los recursos públicos deben ser administrados de conformidad con los referidos principios, es evidente que **resulta necesario que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen los distintos niveles de gobierno, se adjudiquen por**

**regla general mediante licitaciones públicas,** con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes.

• **Sólo en el supuesto de que se considere que la licitación pública no es medio idóneo** para cumplir con dichos fines, se establecerán diferentes mecanismos, tales como la adjudicación directa o la invitación restringida, en cuyo caso **se debe fundar y motivar de forma adecuada dicha circunstancia.**

• El precepto constitucional en comento, **protege, por una parte, el uso de los recursos públicos; y, por otra, la libertad de los gobernados de acceder a los procedimientos de contratación pública.**

• Un aspecto que debe resaltarse y que abona para demostrar la inconstitucionalidad de las normas estatales, es la **opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica,** que, en su carácter de autoridad especializada, hizo del conocimiento del gobernador del Estado de Tabasco, respecto de las normas analizadas en la presente vía constitucional (se transcriben en la demanda).

### 3.1.2. Segundo concepto de invalidez

**-Régimen exclusivo de la Federación para la regulación de temas en materia energética-**

• De acuerdo a la **reforma constitucional** publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, se dio un cambio de visión en la estructura financiera y económica del país, particularmente en el aprovechamiento de los recursos energéticos y el nuevo modelo de inversiones. La llamada reforma energética contiene cambios estructurales trascendentales que permiten incrementar en forma considerable la inversión privada, nacional y extranjera, en actividades tradicionalmente reservadas al Estado en **materia energética** –extracción y explotación de petróleo y la generación y comercialización de energía eléctrica–.

• Sin embargo, la referida enmienda a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, continúa dejando patente la rectoría del Estado mediante el fomento

del crecimiento económico. **El Estado en esa materia sigue teniendo la facultad exclusiva,** en aras del interés general, de ahí que se introdujeron los conceptos de "rectoría del Estado", "planeación del desarrollo económico" y, desde luego, el de "áreas estratégicas".

• El propio **artículo 28 constitucional,** en su párrafo cuarto, después de identificar aquellas funciones del Estado que corresponden a áreas estratégicas, establece que lo serán además de las enumeradas, las actividades que expresamente señalen leyes que expida el Congreso de la Unión; y en su diverso párrafo quinto especifica que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

• **Se continúa con la visión de que al sector público le corresponde la función exclusiva de las áreas estratégicas en materia energética,** con el objeto de fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas. Se consideró necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias, el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley.

• **La reforma al Texto Constitucional en mención permite inversión privada en las actividades de explotación y extracción de hidrocarburos bajo contratos;** procesamiento y refinación de petróleos, procesamiento de gas natural, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados. Asimismo, se permite la inversión privada en las actividades de generación y comercialización de electricidad y de transmisión y distribución bajo contrato con la Comisión Federal de Electricidad.

• Los artículos 45, fracción XII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 39, fracción XI, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, al excluir del procedimiento de licitación las obras públicas, adquisiciones, arrendamien-

tos y servicios relacionados con proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las Empresas Productivas del Estado, respecto de actividades en materia energética, **trastoca el régimen exclusivo de la Federación en dicha materia que se desprende de la armonía interpretativa de los artículos 25, 27, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Federal.**

• El legislador del Estado de Tabasco **desconoce la titularidad de la Federación sobre dicha materia,** pues tiene y tendrá en todo momento el régimen competencial para establecer las modalidades de contratación, de acuerdo a los alcances del mandato constitucional y de las previsiones establecidas en las normas secundarías.

• Consecuentemente, procede declarar la invalidez de los artículos 45, fracciones XI y XII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y 2, fracción XIV; 38, fracción IV, y 39, fracciones XI y XII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco.

**3.2. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.**

**3.2.1. Primer concepto de invalidez**

**-Legalidad y seguridad jurídica-**

• Las modificaciones y adiciones realizadas a los artículos 44, 45 y 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Tabasco, así también las modificaciones y adiciones realizadas a los artículos 2, 21, 38 y 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, **contravienen las disposiciones de los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

• Las reformas y adiciones a los artículos mencionados, fueron aprobadas en fecha trece de octubre del año dos mil dieciocho, por la Sexagésima Tercera

Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, **sin observar las disposiciones del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** en lo relativo a que, por regla general, toda obra pública debe ser sometida a licitación pública para que se elija la propuesta que cumpla con los estándares de calidad que el Estado requiere en beneficio de sus habitantes a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancia pertinentes, y **cuando esto no sea posible, podrá optarse por otro medio de contratación** bajo los parámetros que establece la propia Carta Magna, así como el artículo 76 de la Constitución Local exige de sus ordenamientos.

• Si una autoridad no acata lo dispuesto por el **artículo 1o. de la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos infringe los citados **principios pro persona y progresividad.**

• En torno a este precepto 134 Constitucional la **Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** en tesis aislada señaló que el legislador debe ceñir su actuación en todo procedimiento licitatorio en los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez, y que, para analizarla acorde con dichos principios, debían conceptualizarse el significado de éstos.

• En efecto, lo anterior quedó sustentado en la tesis aislada 1a. CXLII/2012 (10a.), de rubro:

"LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

• En primer orden de ideas, dichos principios se ven vulnerados por el legislador local al reformar y adicionar los preceptos legales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, porque de la propia exposición de motivos que precedió a la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, se lee que dichas reformas y adiciones tuvieron como sustento que:

"El pasado primero de julio los mexicanos tuvimos una cita con las urnas; sin duda, una de las citas más importantes de la historia de nuestro país, en la

cual tuvimos la oportunidad de elegir a los representantes de los distintos órdenes de gobierno. En dicho ejercicio democrático, el mandato ciudadano fue claro al elegir por una amplia mayoría como la mejor opción para conducir por los próximos seis años a nuestro país, al que es sin duda el máximo líder de la izquierda contemporánea, al licenciado Andrés Manuel López Obrador.

"Para nadie es ajeno que durante y a lo largo y ancho de su campaña presidencial estableció diversos compromisos en todo el país, siendo uno de los más importantes el de la creación de dos refinerías y el rescate de otras ya existentes en el territorio nacional. Lo anterior, ante la fallida estrategia emprendida por el Gobierno Federal y Petróleos Mexicanos en los últimos años de privilegiar la importación de combustibles en vez de su producción.

"De ello es muestra que Pemex redujo su producción de gasolinas al grado que, al mes de septiembre de 2017, las refinerías existentes en nuestro país habían producido únicamente el 35.6 por ciento del consumo nacional, alcanzando en ese mismo mes un mínimo histórico de 190 mil 800 barriles diarios. A su vez, las importaciones de gasolina al 2017 se estimaron en 14 mil 522 millones de dólares, ubicándose, así, como el principal producto importado por nuestro país.

"Aunado a lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la auditoría de desempeño número 16-6-90TM9M-07-0482 y en la recomendación número 16-6-20T9M-07- 0482-07, determinó que era más conveniente retinar gasolina en México que importarla, porque los costos de producir magna y premium, así como diésel, fueron inferiores en 61.1, 56.2 y 61.5 por ciento respectivamente, con relación a los costos de importación. Esto debido al incremento en el precio promedio anual del dólar estadounidense, así como a la caída en el costo promedio del barril de crudo.

"Esta parte del diagnóstico fue la base para que el lic. Andrés Manuel López Obrador en su proyecto de nación 2018-2024 definiera como primordial recuperar la autosuficiencia energética como un principio de seguridad nacional.

"Aunado a lo antes expuesto, resulta necesario hacer énfasis en la grave crisis que vive el Estado de Tabasco en cuanto a ocupación y empleo, alcanzando al segundo trimestre del 2018 una tasa del 6.37 por ciento de la población

económicamente activa, siendo esto casi el doble de la media nacional según datos del INEGI. Esto ha traído consigo diversos factores como inseguridad y bajo nivel adquisitivo en las familias que, a su vez; se ve reflejado en el cierre de miles de negocios a lo largo y ancho de nuestro estado, creándose así un círculo vicioso el cual no hemos podido superar.

"Ahora bien, ya como presidente electo, el lic. Andrés Manuel López Obrador, en recientes visitas a nuestra entidad ha anunciado la creación de una de estas refinerías en el Puerto de Dos Bocas, en Paraíso, Tabasco, que traerá consigo la inversión de 150 mil millones de pesos y significará alrededor de 20 mil empleos formales en la zona, y que tendrá resultados inmediatos, ya que desde el primer año este proyecto inyectará recursos por la cantidad de 55 mil millones de pesos, lo que sin duda detonará la economía de la región ante todo el andamiaje de servicios y obras que se desarrollarán alrededor de esta magna obra.

"Por ello, resulta imprescindible que el Gobierno del Estado sea coadyuvante con el Gobierno Federal, generando todas las condiciones a su alcance que permitan el rápido desarrollo y establecimiento de la refinería, así como también realizar todas las obras principales o accesorias que tengan que realizarse para su correcto funcionamiento.

"Debemos considerar imprescindible que las grandes inversiones que se vienen para nuestro estado implicarán la necesidad de tener una mejor infraestructura y servicios para los ciudadanos. Por eso también serán considerados prioritarios apoyar con obras, servicios o adquisiciones mediante alianzas aquellos proyectos que permitan a Pemex y CFE como empresas productivas del estado, mejorar los servicios en materia de energéticos. Siempre siguiendo la visión establecida por el lic. Andrés Manuel López Obrador para conseguir gasolina y luz eléctrica más barata acorde a las necesidades de la población, además que estas inversiones traerán consigo más y mejores empleos para los tabasqueños.

"Igualmente, la seguridad de los tabasqueños es una tarea pendiente que tenemos que atender con la mayor de las urgencias y un alto sentido de eficiencia y eficacia. La paz social se conseguirá atacando los orígenes de la inseguridad y la violencia como es la pobreza, la falta de empleo y la corrupción, pero

tenemos que dotar al estado de las herramientas necesarias para que con prontitud nos otorguen sin excusa la seguridad que tanto anhelamos los tabasqueños. Por ello proponemos reformar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para que las obras que se requieran para atender la seguridad pública, la procuración de justicia y la reinserción social se ejecuten sin retraso.

"Así también en el mismo sentido, se debe permitir que aquellos proyectos de gran envergadura que impulsen de manera importante el desarrollo económico y social, así como detonen el tan necesitado empleo, sea aterrizado de forma rápida y sin contratiempos, manteniendo que se hará con honradez, transparencia, buscando las mejores condiciones de precio y calidad existentes en el mercado.

"Por lo antes expuesto resulta necesario realizar adecuaciones a nuestro marco jurídico estatal a fin de establecer mecanismos que simplifiquen la realización de estas obras o la contratación de diversos servicios que tengan que ver con la inversión y proyectos de las empresas productivas del estado mexicano, permitiendo de esta manera poder desarrollarlas con la urgencia necesaria para sentar las bases de la importante inversión a realizar por el Gobierno Federal.

"En ese sentido, señalan los proponentes que su propuesta consta de realizar adecuaciones legales a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios con la finalidad de agilizar los procedimientos y establecer como casos de excepción a una licitación pública a los trabajos, obras principales o accesorias, servicios, adquisiciones, arrendamientos y, en sí, todo lo que regulan las leyes antes mencionadas, cuando éstas resulten necesarias para la realización de obras o proyectos de algunas de las empresas productivas del Estado, en materia de energéticos, además de los casos en los que se requiera para impulsar un proyecto donde se mejore de manera importante la infraestructura del estado, creando empleos e impulsando el desarrollo económico y social del Estado, sin dejar de señalar la obligación de informar sobre éstas a los órganos internos de control de las dependencias y sean aprobados por el Comité de Adquisiciones u Obras, según sea el caso."

• De lo anterior se desprende con claridad que la exposición de motivos de las reformas y adiciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad descansan en que el licenciado Andrés Manuel López Obrador ganó los comicios para dirigir los próximos seis años nuestro país, y que durante su campaña como candidato presidencial señaló que debían crearse dos refinerías y rescatar otras ya existentes en territorio nacional, porque todo ello es parte para el presidente electo de su Proyecto de Nación 2018-2024 donde definiera como primordial recuperar la autosuficiencia energética como un principio de seguridad nacional.

• Si bien es cierto que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en criterio jurisprudencial aislado que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las dependencias y entidades de la administración pública facultades discrecionales para convocar a licitaciones públicas, y con ello les permite que en la planeación de las obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios atiendan a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan; **de ninguna manera faculta a los legisladores secundarios en materia de procedimiento licitatorio reformar y adicionar las leyes locales respectivas con fundamento en un Proyecto de Nación** que no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 21 de la Ley de Planeación (se transcribe).

• El "**Proyecto de Nación 2018-2024**" del presidente electo licenciado Andrés Manuel López Obrador, no ha sido presentado por el presidente constitucional para su aprobación como Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ni tampoco ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación como lo exige el recién transcrito precepto legal.

• Así las cosas, el legislador local reformó y adicionó las leyes impugnadas señalando de manera airosa y sumamente evidente en la exposición de motivos que tomó en consideración para ello: la victoria en las elecciones presidenciales del lic. Andrés Manuel López Obrador y a su denominado "Proyecto de Nación 2018-2024", pero no se denota que haya retomado para dichos fines: los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez.

• Principios, que deben regir cuando se legisla en materia de procedimiento licitatorio que conforme a la última oración del cuarto párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe asegurar las mejores condiciones para el Estado, pero no a los postulados pre-electorales de un candidato a la presidencia de la República o del presidente electo, ya **que dicho precepto constitucional indica con claridad que la licitación pública será la regla general en la contratación pública,** y cuando ésta no sea factible, deberán emplearse otros procedimientos de contratación siempre y cuando se satisfagan de forma idónea los elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

• En ese sentido, la reforma aprobada por el legislativo estatal, contraviene flagrantemente al mencionado artículo 134 constitucional, pues si bien es cierto se dejan incólume los artículos locales de la ley de obras y la ley de adquisiciones relativos a la licitación pública, es inconcuso que el ente legislativo local:

**1)** En la primera ley en cita, para "... *los casos previstos en el artículo 45 fracciones IV, XI y XII de esta ley*..." **eliminó los montos máximos** que como tope a la adjudicación directa se establecen en el reglamento de la misma; y

**2)** En el segundo ordenamiento legal invocado, más grave aún, **estableció que la licitación pública no sería la regla general de la contratación pública** "... *cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 25, 39, 39 Bis y 40 de la ley*...", y además **eliminó el criterio cuantitativo** que establecía en relación a la adjudicación directa que podía realizarse "... *hasta por el monto establecido en el reglamento de esta ley*..."

• En ese orden de ideas, es claro que el legislativo local perdió de vista que el Texto Constitucional, cuya protección corresponde a ese Máximo Tribunal del País, en relación al artículo **134,** se motivó en el **debate del Constituyente del veintisiete de enero de mil novecientos diecisiete,** en el sentido de agregar un artículo que asegurara los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener, a favor de la Nación, las **mejores utilidades posibles, evitar fraudes y favoritismos,** se introdujo así el concepto de "convocatoria" "subasta" "sobre

cerrado" y "pública". De esta manera, nace a la vida jurídica el citado precepto constitucional.

• Es evidente que **el Texto Constitucional del artículo 134 se ha ido fortaleciendo desde su inclusión hasta la presente fecha,** ampliando los principios que deben regir el gasto público en las contrataciones del Estado, y manteniendo inamovible la licitación pública como regla general de aquéllas.

• **En ese sentido, tales principios y exigencias en materia de contrataciones constituyen una garantía para los ciudadanos** que el gasto público se ejerza eficientemente y que cumpla con sus objetivos encaminados al desarrollo económico.

• Se incorpora a los derechos adquiridos de la persona frente al Estado, atendiendo el principio de progresividad y *pro persona* establecidos en el **artículo 1o. constitucional,** por ende, **no deben admitir ninguna regresión o restricción** en los derechos humanos, a como lo hizo el Congreso del Estado de Tabasco con la emisión de las reformas a las normas cuestionadas, pues las modificaciones y adiciones que realizó, por una parte **eliminan el criterio cuantitativo como medida racional para cumplir con el principio de economía y eficiencia** que estableció la Constitución Federal cuando no sea factible realizar la licitación pública, consistente en el monto tope de la adjudicación directa; y por otro lado, en la ley de adquisiciones incluso se estableció que **la adjudicación directa sería la regla general y no la excepción** a como señala el aludido artículo 134 constitucional.

• Conforme al artículo 1o. de la Constitución Federal, toda norma o reforma a la ley, debe ser en sentido progresivo y en beneficio de las personas, y no en retroceso. Lo anterior concuerda plenamente con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que le impone al Estado la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la misma, mismo sentido en que se encuentra contenido el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que en el numeral 29, inciso b), de la citada Convención, establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada para limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

• Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos, que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano.

• Bajo lo narrado, ese Máximo Tribunal deberá ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las porciones normativas señaladas en los incisos a) y b) del presente concepto de invalidez y la Convención Americana y demás tratados internacionales mencionados. En consecuencia, debe estarse a lo previsto en los artículos 1o., 14, 16 y 134 constitucionales, resaltando en la especie que tanto los preceptos constitucionales como los convencionales convergen entre sí para fomentar y proteger la legalidad y seguridad jurídica, así como la progresividad de los derechos humanos alcanzados, distanciándose de ello las porciones normativas cuestionadas en este concepto de invalidez, al **restringirse el derecho alcanzado y regresar al otorgamiento de contratos discrecionales mediante adjudicación directa irrestricta.**

• Las porciones normativas son **inconstitucionales e inconvencionales,** ya que contravienen lo dispuesto en los artículos 1o. y 134 de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 2, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; porque **restringen derechos que la Constitución protege ampliamente;** porque la restricción respecto a la citada figura es regresiva y contraria al principio *pro homine*. En esas condiciones, debe respetarse la supremacía constitucional y el restablecimiento del orden constitucional que ha sido quebrantado por el legislador local, ya que **otorgó mayor valor a la eficacia sin ponderar los demás principios constitucionales analizados** que, desde luego, tienen mayor valor en su conjunto a como se explicó.

• Del artículo 14 constitucional se obtiene que ninguna ley puede darse efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, esto es, que ningún órgano

legislativo, puede y debe retroceder la norma causando perjuicio a las personas y violando sus derechos humanos de **legalidad y certeza jurídica,** pues el primero es lo relativo a que toda persona tiene derecho a que los órganos de gobierno deben actuar ajustando su proceder al principio de legalidad, es decir, apoyando su decisión en la norma aplicable al caso, y en el asunto que nos ocupa, **este principio ha quedado desfasado al aprobar una ley que exenta la licitación pública de las obras, contraviniendo así las disposiciones de orden público.**

• También se ha vulnerado por los Constituyentes Locales el **principio de certeza y seguridad jurídica,** en la reforma a las leyes en comento, en las porciones normativas señaladas, porque **no existe en la ley el derecho subjetivo público en favor del gobernado de acceso de participación en la obra a licitar,** pues la asigna en forma directa y excluye a una persona física de participar y a la población en su conjunto, lo que entraña la prohibición para las autoridades de llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares y, cuando deben llevarlos a cabo, deberán cumplir con los requisitos previamente establecidos, con el fin de no vulnerar la esfera jurídica de los individuos a los que dicho acto está dirigido, ya que precisamente los particulares que participan en las licitaciones públicas, adquieren precisamente **el derecho a la participación en una competencia justa.**

### 3.2.2. Segundo Concepto de Invalidez

**-Nivel de vida adecuado y desarrollo de la persona-**

- También se contraviene su derecho humano social y económico relativo a un **nivel de vida adecuado y el desarrollo de la persona,** que puede establecerse de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1o., 25, 26 y 134 constitucionales, con los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales.

- La **corrupción** en la gestión de los recursos públicos comprende la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales

y ambientales y en particular de las poblaciones en condición de más vulnerabilidad.

- **El Texto Constitucional protege a la persona humana frente a un gasto público defectuoso,** es decir, frente a la corrupción que pueda darse en los procedimientos de contratación pública, rodeando dichos actos con principios rectores y mecanismos de evaluación obligatorios para los entes públicos. Sirve de criterio lo establecido en la tesis 1a. CXLV/2009 emitida por la Primera Sala de esa superioridad, bajo el rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."

- El artículo 134 constitucional se instituye como el garante del derecho humano económico de toda persona para alcanzar un nivel de vida adecuado que sólo será posible si el gasto público se ejerce correctamente en las contrataciones públicas.

- Debe distinguirse entre derechos humanos y sus garantías, pues en el caso concreto, el derecho humano consistente en el desarrollo social y económico que debe propiciar el Estado para que las personas puedan tener un nivel de vida adecuado, mientras que la garantía para lograrlo consiste en el ejercicio eficiente del gasto público en las contrataciones para no disminuir los recursos públicos, ya que esto compromete el cumplimiento de otras obligaciones del Estado en favor de los gobernados. Distinción que ha quedado establecida plenamente en la tesis de jurisprudencia XXVII.3o. J/14 (10a.) emitida con el rubro: "DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN."

- Lo vertido se fortalece si tomamos en consideración que los artículos **25 y 26 constitucionales,** imponen al Estado, el deber de planificar el desarrollo económico, es decir, diseñar estratégicamente las medidas para propiciar el crecimiento económico que permita un mejor desarrollo de las personas.

- Así, los preceptos constitucionales, interpretados armónicamente, otorgan a las personas de este país el ***derecho a que el Estado se constituya en rector del crecimiento económico*****,** en garantía al desarrollo y dignidad humana (nivel

de vida adecuado, para lo cual tiene la obligación de velar por la sanidad de las finanzas públicas, siempre y cuando se ajuste a las libertades otorgadas por la propia Constitución, fomentando así el crecimiento de la economía.

- Los ciudadanos de esta entidad federativa tenían, previo a la reforma que se combate, la **garantía que procuraba evitar la corrupción el gasto público** y encaminada al desarrollo económico como acceso a un nivel de vida adecuado, que se contemplaba en la ley de obras y adquisiciones, al estar armonizadas con el Texto Constitucional del numeral 134, contemplando la licitación pública como regla general, y para la excepción a aquella un **criterio razonable de índole cuantitativo** para regular su otorgamiento por la de adjudicación directa, sin embargo, el legislador local, al eliminar tales prerrogativas, es claro que **disminuyen los derechos adquiridos por las personas en el Estado de Tabasco,** en contrario a los principios de progresividad y *pro persona*, establecidos en el artículo 1o. constitucional, estudiados en el primer concepto de invalidez de esta acción.

- La disminución de los recursos públicos a consecuencia de la corrupción, constituye una forma de violación a los derechos humanos, ya que se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente trasgreden las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, a como también se estableció en el estudio "Los derechos humanos y la corrupción en México" que constituyó la síntesis ejecutiva de la investigación realizada entre el 2016 y el 2017 por encargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Universidad Nacional Autónoma de México por medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Se considera que las porciones normativas detalladas en los incisos a) y b) del presente concepto de invalidez, respecto a los ordenamientos legales cuestionados, son inconstitucionales e inconvencionales, por contravenir los artículos 1o., 25, 26 y 134 constitucionales, y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 del **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** porque restringen derechos humanos que la Carta Magna protege ampliamente; porque la restricción respecto a las contrataciones públicas es regresiva y contraria al principio *pro homine*. En esas condiciones, debe respetarse la supremacía constitucional

y el restablecimiento del orden constitucional que ha sido vulnerado por el legislador local, ya que otorgó mayor valor a la eficacia sin ponderar los demás principios constitucionales que tienen mayor valor en su conjunto a como se explicó.

### 3.2.3. Tercer Concepto

**-Igualdad y no discriminación-**

- El principio de igualdad ante la ley, al que hace referencia el artículo 2, fracciones I y VIII de la Constitución Local, en concordancia con el contenido también en el artículo 24 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos,** relacionado con el principio de igualdad y no discriminación, y de protección igualitaria, deben ser tomados en consideración por este órgano de control constitucional, para no violentar el Estado de Derecho, cuya protección se solicita desde ahora realizando un control de convencionalidad en beneficio de todos los habitantes del Estado de Tabasco.

- En el Preámbulo de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948 se declara que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana", y el artículo **1** del mismo ordenamiento establece que "***todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos***".

- Se puede concluir que el poder público que emite y promulga la norma general, que hoy se tilda de inconstitucional, contravino disposiciones de orden público, esto es, los artículos 1o., 25, 28 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la local del Estado de Tabasco, al establecer que **no habrá licitación pública sino asignaciones directas a personas físicas de la comunidad** donde se lleve a cabo la obra o la adquisición de diversos productos, excluyendo a las demás personas quienes también tienen necesidades de trabajar para el sustento diario de su familia, es decir, excluye a toda una población de participar la prestación de servicios o construcción de obras, creando una desigualdad entre los gobernados, al poderse otorgar discrecionalmente un contrato público de forma irrestricta en cuanto al monto tope del

mismo y sin necesidad de establecer bases de participación, con lo que se vulnera en su perjuicio su derecho al trabajo socialmente útil, pues ese derecho humano se encuentra consagrado en el artículo 123 de la Constitución Federal, por lo que el Poder Constituyente permanente, debe ajustar su conducta a la Norma Suprema del País y a la local del Estado de Tabasco, para no vulnerar derechos humanos, pues se convierte en una especie de órgano dictador, en el que sólo se hace la voluntad de él y no de la colectividad, pues para ello, es importante destacar el artículo 1o., 25 y 134 de la Constitución Federal, en lo relativo a la interpretación conforme entre ésta y los artículos 44, 45 y 46 de la ley de obras tildada de ilegal, en la porción normativa señalada al principio del presente concepto, como inconstitucional e inconvencional, los cuales deben estar en armonía realizando una interpretación conforme, por ser un imperativo unilateral del órgano emisor.

- Por lo tanto, se debe declarar la invalidez de esas disposiciones secundarias, para evitar su aplicación en perjuicio de los gobernados.

12. CUARTO.—**Registro y turno de la demanda promovida por la Procuraduría General de la República.** Por acuerdo de doce de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la **Procuraduría General de la República,** con el número **99/2018;** y determinó turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de instruir el procedimiento respectivo.[8]

13. QUINTO.—**Acumulación de acciones de inconstitucionalidad.** Mediante diverso proveído dictado el doce de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de este Máximo Tribunal ordenó la formación y registro del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco,** con el número de expediente **101/2018;** decretando en el propio proveído, su acumulación al expediente **99/2018** referido en el resultando anterior.

[8] Acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018. Foja 43.

14. SEXTO.—**Admisión y trámite de las acciones de inconstitucionalidad 99/2018** y **101/2018.** Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad **99/2018** y **101/2018;** asimismo, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tabasco, para que rindieran sus respectivos informes.

15. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo de Tabasco.** Al rendir su informe, la representante legal del Congreso del Estado de Tabasco señaló, en esencia, lo siguiente:

**7.1. RÉPLICA A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

16. **7.1.1. En cuanto al primer concepto de invalidez:**

- La procuraduría parte de una premisa falsa, al dar por sentado que todo lo relacionado con los proyectos estratégicos, la detonación del empleo, el mejoramiento de la infraestructura y el impulso del desarrollo del Estado, no pasarán por las licitaciones públicas. Lo que es absolutamente falso de toda falsedad.

- Las reformas que se contienen en el Decreto 001 sólo amplían las excepciones a la regla general, de las que en una de las leyes **ya había nueve casos excepcionales** y en otra existían diez. Pero en todas ellas debe haber, para escogerlas como opción, que se emita un dictamen fundado y motivado, que acredite los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, debiendo contener, también, de manera explícita, las razones técnicas, legales y económicas que den lugar al ejercicio de la opción, tal y como se desprende de los artículos 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 37 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco.

- La opción de excluir las licitaciones públicas **no es una potestad discrecional** de los operadores políticos financieros o convocantes, sino posibilidades

para que el Estado asegure las mejores condiciones del mercado, respetando el principio de elegibilidad ya que debe hacerse mediante dictamen fundado y motivado, que pueden ser combatidos como toda resolución o acto de autoridad, a través de los juicios ordinarios y llegando al propio juicio de amparo, sin olvidar las inconformidades que son recursos internos y opcionales para los particulares.

- Si bien la reforma no trata ni regula garantías individuales o derechos humanos, tiene una **finalidad constitucionalmente válida** que supera cualquier test de proporcionalidad, donde se puede verificar que se trata de un mecanismo necesario, idóneo y proporcional. La medida es idónea para conseguir su propósito constitucional, e virtud que permite que el Estado obtenga las mejores condiciones, en cuanto a recio, calidad, financiamiento y oportunidad, basado en criterio de economía, eficacia, eficiencia, honradez e imparcialidad.

- La medida supera el **juicio de necesidad,** pues no existe alternativa más moderada para la consecución de este fin, ya que entre las posibles medidas aptas para escoger entre una contratación licitada con una adjudicada directamente o por invitación a cinco personas, debe escogerse mediante dictamen fundado y motivado que cumpla con reglas estrictas y razones técnicas, legales y económicas. Al establecerse que la opción distinta a la licitación debe motivarse en criterios según las circunstancias que concurran en cada caso, la convierte en una medida proporcional, ya que logra la consecución de un fin constitucionalmente válido, como lo es la obtención de las mejores condiciones en el ejercicio del gasto público en el régimen contractual del Estado.

- Las reformas contenidas no afectan, ni limitan, ni restringen ni alteran contenidos esencia de otros derechos fundamentales, porque no se traducen en prácticas monopólicas, ni afectan la libre competencia económica, ni se provoca alza de precios, ni se afectan bienes jurídicos tutelados al consumidor, mucho menos se acaparan productos.

- La PGR no acredita ni justifica de qué manera la reforma puede producir un acaparamiento del mercado relacionado con la contratación de obras, bienes y servicios; o cómo es que las disposiciones del Decreto 001 impiden la libre concurrencia y la competencia.

- La PGR, con la asesoría de la COFECE, no puede acreditar que las reformas contenidas en el Decreto 001, contengan, promuevan o alienten las prácticas monopólicas.

- La PGR parte de la **premisa falsa que todas las contrataciones señaladas como excepciones a las licitaciones se excluyen de plano de este procedimiento,** pues previamente debe dictaminarse si no es idónea para asegurar las condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, a fin de acreditar la economía, la eficiencia, la eficacia, la honradez y la imparcialidad que aseguren las mejores condiciones para el Estado; fundando y motivando la razón de la omisión de la licitación, exponiendo en forma explícita las razones técnicas, económicas y jurídicas para optar por la adjudicación directa o la invitación a cinco personas.

- La opinión de la COFECE no demuestra un estudio de inconstitucionalidad de las reformas contenidas en el Decreto 001, además que ni siquiera es vinculante. Aunado a que no hacen un estricto estudio de constitucionalidad, sino de referentes constitucionales, que adolecen de una adecuada concatenación entre los motivos aducidos con los preceptos de la Ley Suprema, evidenciando ser meras apreciaciones subjetivas.

- La orden constitucional de que se prevengan fenómenos de concentración, implica que el Estado en su posición de ente regulador, puede adoptar los mecanismos necesarios para alcanzar ese fin, entre ellos, otorgar ventajas o incentivos a quienes son nuevos competidores, pues así se favorece la participación de quienes no son titulares de otras concesiones.

- La Segunda Sala ha sentado jurisprudencia en el sentido que entre los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas.

17. **7.1.2. En relación al segundo concepto de invalidez:**

- En el Decreto 001 **no se tocó el tema o materia de los hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear,** y demás materias previstas en el numeral 73, fracción X, constitucional. Lo que se regula en las reformas es la previsión que el Estado de Tabasco celebre convenios con la Federación y las empresas productivas del Estado para realizar proyectos energéticos previstos por las leyes de la materia. Esto se desprende de la fracción XII del artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de la fracción XI del numeral 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco.

- Deben existir de por medio convenios celebrados con la Federación y sus empresas productivas, pero de ninguna manera se somete a la federación y sus empresas a realizar proyectos productivos respecto de actividades en materia energética previstos por las leyes de la materia.

- No obstante que aún no se expide el Plan Nacional de Desarrollo, lo cierto es que, en este inicio sexenal del Ejecutivo Federal, **se parte de los compromisos de campaña electoral** que están regulados en el artículo 41 constitucional y, por lo mismo, forman parte del orden jurídico nacional. Por ello es que las reformas contenidas en el Decreto 001 plantean la posibilidad que nuestro Estado de Tabasco pueda celebrar convenios con la Federación y sus empresas productivas.

- Los proyectos estratégicos son el conjunto de actividades que tienen como propósito fundamental ampliar la capacidad productiva de un sector económico y social determinado, y en el contexto de las prioridades nacionales definidas en la planeación, contribuyen de una manera particularmente significativa para el logro de los objetivos y metas del programa correspondiente, dentro del marco de su propia estrategia. Haciendo un contraste con los conceptos constitucionales de las "áreas estratégicas", puede apreciarse que no corresponden al mismo sentido, concepto o significado de los "proyectos estratégicos" que se mencionan en el Decreto 001, por lo que no se sustituye a la Federación ni a sus empresas productivas, como Pemex y CFE, en el manejo y explotación de

las áreas estratégicas a su cargo que se encuentran establecidas en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

## 7.2. RÉPLICA A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TABASCO.

18. **7.2.1. En cuanto al primer concepto de invalidez:**

- No se establece la forma y términos en cómo el Decreto 001, que contiene las reformas a diversos preceptos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, vulnera los derechos humanos planteados por la accionante. Más aún cuando tales reformas se ajustan a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional y a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales.

- En virtud de que la generalidad de los razonamientos del ombudsman tabasqueño, son similares a los planteados por la Procuraduría General de la República, que tiene que ver con los principios referidos al ejercicio del gasto público, particularmente a las contrataciones públicas por licitaciones como regla general, y a las adjudicaciones directas e invitación a cinco personas como excepciones, se remitió a lo antes expresado en la réplica a los conceptos de invalidez formulados por la PGR.

- No obstante, ello, por lo que atañe a que el Proyecto de Nación 2018-2024 no se ha plasmado en el "Plan Nacional de Desarrollo", no es justificación para dejar de llevar a cabo las reformas contenidas en el Decreto 001, dado que para efectuar las licitaciones públicas no necesariamente tienen que estar previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, pues es de derecho explorado que un plan es una ruta modificable que no necesariamente tiene que cumplirse con exactitud.

- El hecho de que no se haya aprobado el Plan Nacional de Desarrollo no implica que el Congreso de la Unión deje de expedir leyes o que en el caso en los Congresos Locales se deje de legislar por no estar aprobado el Plan Estatal de Desarrollo o los Planes Municipales de Desarrollo.

- En cuanto a la progresividad y no retroceso de las reformas legales, cabe señalar que el Decreto 001 cumple con los principios de progresividad, suponiendo que se tratara de un derecho humano.

- La Primera Sala del Alto Tribunal ha establecido que la prohibición de regresividad no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad legislativa que pretende realizar una medida regresiva justificar plenamente esa decisión.

- En la especie no se restringen derechos humanos reconocidos por nuestro sistema constitucional, sino que se establecieron dos casos más de excepción en el manejo de recursos públicos, a través de las contrataciones mediante licitaciones.

- Los actos materialmente administrativos no son contrarios a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, pues de acuerdo con el diseño de las leyes reformadas mediante Decreto 001, se exige que para optar por las excepciones a la regla general de la licitación, se debe emitir un dictamen fundado y motivado, basado en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, acreditando en forma explícita las razones técnicas, legales y económicas, tal y como lo refieren los artículos 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco y 37 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

- En ese sentido, no se permite la existencia de actos carentes de fundamento legal y motivos de hecho adecuados a la norma, sino en todo caso, se exige que esos aspectos queden acreditados en el curso el procedimiento e innegablemente si esto no ocurre, sobrevendrá la declaración de inconstitucionalidad del acto (no de la ley), la cual se basará en la consideración de que se trata de un vicio de fondo (y no de mera forma), que impide a la autoridad reiterarlo, lo que revela, aún más, la intención del legislador de lograr una solución de fondo y final a la controversia.

19. **7.2.2. En relación al segundo concepto de invalidez:**

- Lo que pretende el Decreto 001 es que se detone el empleo mediante la realización de proyectos estratégicos, que mejore la infraestructura e impulse el desarrollo económico y social del Estado, incluso mediante convenios con la Federación y las empresas productivas del Estado. Casos excepcionales para que en su momento y circunstancias se dictamine si la licitación pública no es la idónea para la optimización de los recursos públicos a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, para acreditar economía, eficacia, honradez e imparcialidad.

20. **7.2.3. Por lo que hace al tercer concepto de invalidez:**

- La accionante plantea como derecho humano vulnerado la igualdad y no discriminación. Sin embargo, no explica cómo es que el Decreto 001 violenta dichos derechos humanos.

- Una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad.

21. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo de Tabasco.** Al rendir su informe, el coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco manifestó, en esencia, lo siguiente:

- El gobernador constitucional no violó los derechos constitucionales de los agraviados, sólo se limitó a promulgar, y debido a que la ley en pugna llevó un proceso legislativo, mismo que fue debidamente aprobado, la acción de inconstitucionalidad en contra de dicha autoridad resulta improcedente.

- El Constituyente Local, al aplicar el "principio de división de poderes", distribuyó a favor del Poder Legislativo del Estado la facultad de crear leyes, en términos del numeral 36, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Por lo tanto, es evidente que el gobernador

del Estado de Tabasco actuó sujetándose exclusivamente al numeral 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Tabasco, que prevé entre una de sus obligaciones y facultades, el promulgar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado.

- La ley en estudio se encuentra armonizada conforme a los postulados legales que permiten su validez y con ello su aplicación, manteniendo uno de los elementos esenciales del régimen jurídico de un estado de derecho, como lo es el decreto de una ley debidamente fundada y motivada, siendo netamente expresión del derecho, pues como ya se ha manifestado fue elaborada, emitida y ejecutada por autoridad competente, la cual conservó en todo momento la esfera de sus respectivas atribuciones, es por ello que reforzando lo ostentado, se tiene la siguiente tesis jurisprudencial (sic) en la que se expone: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."

22. NOVENO.—**Instrucción.** En acuerdos dictados los días diez de diciembre de dos mil dieciocho[9] y siete de enero de dos mil diecinueve,[10] el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tabasco, rindiendo los informes que les fueron solicitados con respecto a las acciones de inconstitucionalidad **99/2018** y **101/2018.**

23. En acuerdo dictado el dos de abril de dos mil diecinueve, quedaron los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos; no obstante, en proveído de diez de abril de dos mil diecinueve, se hizo constar la imposibilidad de notificar dicho proveído a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.

24. Por tanto, en dicho proveído se requirió a la referida Comisión para que señalare nuevo domicilio en la Ciudad de México. Al desahogar dicho requerimiento, la Comisión señaló un domicilio en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco.

[9] Legislativo del Estado de Tabasco por conducto de su representante legal.
[10] Ejecutivo del Estado de Tabasco por conducto de su coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

25. Sin embargo, en diverso proveído de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor informó que no había lugar para tener como domicilio para oír y recibir notificaciones el señalado en el Estado de Tabasco, en virtud de que las partes están obligadas a designar uno en la ciudad sede de este Alto Tribunal.

26. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de tres de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor determinó, por un lado, agregar a los autos el escrito de alegatos formulado por la presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso de Tabasco y, por otro lado, que, en lo sucesivo, las notificaciones a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, se harían por medio de lista.

27. En el mismo proveído y toda vez que había ya transcurrido el plazo para que las partes formularan alegatos, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de que se procediere a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

28. DÉCIMO PRIMERO.—**Alegatos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal, el siete de mayo de dos mil diecinueve,[11] el Poder Ejecutivo de Tabasco, a través del titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes, designó delegados y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones en esta Ciudad.

29. Mediante acuerdo de ocho de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor determinó agregar a los autos el citado escrito de alegatos.

30. DÉCIMO SEGUNDO.—**Alegatos de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.** Por escrito recibido en este Máximo Tribunal el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco formuló sus alegatos; sin embargo, a efecto de determinar su oportunidad, el Ministro instructor, a partir del acuerdo dictado el veintitrés de

[11] Depositado el doce de abril de dos mil diecinueve.

mayo del mismo año, requirió a dicha Comisión para que enviara copia certificada del acuse de recibo expedido por Correos de México, que acreditara fehacientemente la fecha de depósito del escrito de mérito, con número de guía MA101341091MX.

31. Dicho requerimiento se cumplió mediante oficio CEDH/P-155/2019, recibido el seis de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, por lo que en proveído dictado el siete de junio de la misma anualidad, el Ministro instructor tuvo a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco formulando alegatos, así como señalando nuevo domicilio en esta Ciudad.

32. DÉCIMO TERCERO.—**Revocación de autorizados y delegados de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco.** Posteriormente, en oficio CEDH/P-0166/2019, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, revocó a los autorizados y delegados nombrados con anterioridad, lo que se acordó en acuerdo del diez de julio de dos mil diecinueve.

## CONSIDERANDO:

33. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c)[12] y g),[13] de la Constitución Política de los Estados

[12] Texto anterior (1) a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio (2) del decreto de reforma respectivo:
**(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. ...
"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."
**(2) "Artículo décimo sexto transitorio.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo

Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I,[14] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

34. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Las dos demandas de acción de inconstitucionalidad objeto de este asunto, fueron presentadas de manera oportuna.

35. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial.

36. Así, debe precisarse que el Decreto por medio del cual se reformaron diversos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el sábado trece de octubre de dos mil dieciocho; por consiguiente,

---

hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. ... El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

[13] "**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."

[14] "**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."

el plazo de treinta días naturales para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de la misma **inició el domingo catorce de octubre** del mismo año y **venció el lunes doce de noviembre** del dos mil dieciocho, como se advierte a continuación.

| Octubre de 2018 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| D | L | M | M | J | V | S |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| | | | | | | Se publicó decreto |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| Día 1 | Día 2 | Día 3 | Día 4 | Día 5 | Día 6 | Día 7 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| Día 8 | Día 9 | Día 10 | Día 11 | Día 12 | Día 13 | Día 14 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |
| Día 15 | Día 16 | Día 17 | Día 18 | | | |

| Noviembre de 2018 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| D | L | M | M | J | V | S |
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| | | | | Día 19 | Día 20 | Día 21 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Día 22 | Día 23 | Día 24 | Día 25 | Día 26 | Día 27 | Día 28 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| Día 29 | Día 30 | | | | | |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | |

37. Por lo que, si las acciones en cuestión se presentaron los días nueve[15] y doce[16] de noviembre de dos mil dieciocho, puede concluirse que resulta oportuna su presentación.

38. TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

39. **3.1. Procuraduría General de la República.**

40. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero

[15] Por conducto del subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.
[16] Acción presentada por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.

de dos mil catorce,[17] facultaba al procurador general de la República para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.[18]

41. Sin embargo, es un hecho notorio que en la fecha en que se promovió la presente acción, la Procuraduría General de la República no contaba con un titular, pues el último procurador dejó el cargo el dieciséis de octubre de dos mil dieciséis, sin que a la fecha de su presentación se hubiera realizado una nueva designación.[19]

42. Los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, de su reglamento, establecen lo siguiente:

[17] "**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."

[18] Debe precisarse que, de conformidad con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales, la reforma al artículo 105, fracción II, incisos c) e i), entrarán en vigor hasta que el Congreso de la Unión haga la declaratoria de entrada en vigor de la Fiscalía General de la República, lo cual a la fecha no ha ocurrido.

[19] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
Jurisprudencia P./J. 74/2006. "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899.

***Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República***

"De la suplencia y representación del procurador general de la República

"**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."

***Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República***

"**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."

43. En esa tesitura debe decirse que si bien, acorde con la Constitución Federal, corresponde al procurador general de la República la legitimación para

promover acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, lo cierto es que ante su ausencia, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, facultan al subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales para suplirlo en el ejercicio de su encargo, específicamente para promover el presente medio de control constitucional.

44. Por tanto, si quien suscribe la presente acción es Arturo Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República **ante la falta de titular,** cuyo cargo acredita con la copia certificada de su nombramiento,[20] debe concluirse que en el caso se encuentra legitimado para promover el presente mecanismo de regularidad constitucional.

45. Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015.[21]

46. **3.2. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.**

47. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[22] los organismos de protección

[20] Fojas 27 y 28 del expediente.

[21] Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, respecto al apartado de legitimación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

[22] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"**g**) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos

de los derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las entidades federativas, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal; entre otras, las que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte.

48. En el caso, se promovió la acción en contra del Decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el trece de octubre de dos mil dieciocho, mismo que se alegó, resulta contrario a la Norma Fundamental, aduciéndose violación a distintos derechos humanos.

49. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, es posible reconocer legitimación a la referida Comisión de Derechos Humanos para formular la presente acción de inconstitucionalidad.

50. Ahora bien, en representación de la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco,** suscribe la demanda, **Pedro Federico Calcáneo Argüelles, en su carácter de titular,** lo que acredita con ejemplar del Periódico Oficial de Tabasco de dos de marzo de dos mil dieciséis, que contiene su designación como presidente de dicha Comisión.[23] Las facultades de dicho servidor público, se encuentran previstas en el artículo 19, fracción XVII, de la **Ley de Derechos Humanos del Estado de Tabasco,** precepto que establece lo siguiente:

"**Artículo 19.** El titular tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: ...

"XVII. Promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura Local que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Estatal, en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México sea Parte, sujetándose a la Ley Reglamentaria de

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

[23] Foja 99 del expediente.

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

51. Luego, de conformidad al precepto señalado, es evidente que dicho funcionario cuenta con la legitimación procesal necesaria para representar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco.

52. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Una lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, permite advertir que, en lo general, hicieron valer las causales de improcedencia que a continuación se enuncian y son objeto de estudio:

**4.1. Causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas**

| Causal de improcedencia | Documento | AI |
|---|---|---|
| **Causal 1.** Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador general de la República, **carece de legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad. | Informe del **Ejecutivo** del Estado de Tabasco. | 99/2018 |
| **Causal 2.** Es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra del Ejecutivo del Estado, pues **el gobernador sólo se limitó a promulgar**. | Informe del **Ejecutivo** del Estado de Tabasco. | 99/2018 |
| **Causal 3. Falta de legitimación activa** de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, pues no acredita la violación de derechos humanos. | Informe del **Congreso** del Estado de Tabasco. | 101/2018 |
| **Causal 4. Falta de legitimación activa** de la Procuraduría General de la República, pues no porque aún no se designe fiscal general, se puede estar por encima de lo que ya mandata la Constitución Política, como atribuciones acotadas en su texto vigente, de conformidad con los artículos transitorios de la propia reforma. | Informe del **Congreso** del Estado de Tabasco. | 101/2018 |

53. 4.1.1. Por cuanto hace a la causal de improcedencia invocada por el representante[24] del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco **(Causal 1)** y por la representante[25] del Congreso del Estado de Tabasco **(Causal 4)**, y que, esencialmente, se hace consistir en que el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Carta Magna, faculta al Ejecutivo Federal, para promover acciones de inconstitucional, sólo por conducto del consejero jurídico del Gobierno, la misma debe desestimarse en términos de la argumentación expresada en el considerando anterior que reconoció legitimación al entonces subprocurador general de la República; y toda vez que:

54. (a). El diez de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo ahora que tiene legitimación "*el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas*"; asimismo, se adicionó el inciso i) para señalar que también tiene legitimación "*el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones*"[26] ; y que,

55. (b). El artículo décimo sexto transitorio,[27] de la aludida reforma constitucional, establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105,

[24] Coordinador general de Asuntos Jurídicos, quien rindió el informe de conformidad a lo señalado por el artículo 39, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, entonces vigente.
[25] Presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Tabasco, quien comparece en términos del artículo 58, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.
[26] "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. ...
(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)
"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...
(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)
"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."
[27] "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación

fracciones II, incisos c) e i), entrarán en vigor, en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión, necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, siempre que se haga por el propio Congreso, la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Luego, al no haberse emitido a la fecha de la presentación de la acción de inconstitucionalidad, la ley relativa a la Fiscalía General de la República[28] y por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente,[29] es evidente que seguía en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

56. Por tanto, y conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2015,[30] en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, sí resulta viable reconocer en la especie legitimación activa a la Procuraduría General de la República, representada por el entonces subprocurador general de la República.

57. **4.1.2.** En lo que se refiere a la causal invocada en representación del gobernador del Estado de Tabasco, relativa a que la acción de inconstitucionalidad

---

del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.** El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

[28] El 14 de diciembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y no se designó fiscal general de la República por el Senado, sino hasta el 18 de enero de 2019.

[29] Misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, hasta el veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

[30] Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y **a la legitimación.**

lidad es improcedente en contra del mismo, pues sólo se limitó a promulgar el decreto impugnado **(Causal 2),** dicha causal también debe desestimarse, toda vez que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de dichas normas, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.[31]

58. **4.1.3.** Finalmente, en lo que se refiere a la causal invocada por el Congreso del Estado de Tabasco **(Causal 3),** relativa a la supuesta falta de legitimación activa de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, dado

[31] Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Época: Novena Época. Registro digital: 164865. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional. tesis: P./J. 38/2010, página 1419. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el doce de abril en curso, aprobó, con el número 38/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez.

que se alega, el ombudsman tabasqueño no logra precisar con exactitud cuál o cuáles derechos humanos son los que se vulneran con motivo de la expedición del Decreto 001, la misma debe desestimarse, atendiendo a que dicho planteamiento, involucra el estudio de fondo del asunto.[32]

**4.2. Causales de improcedencia advertidas de oficio**

59. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte, de oficio, las siguientes causales de improcedencia:

60. **4.2.1. Ausencia de nuevo acto legislativo.** Es criterio mayoritario de este Alto Tribunal, que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

61. a) Que se haya llevado a cabo un **proceso legislativo** (criterio formal); y,

62. b) Que la modificación implique un **cambio al sentido normativo** (criterio material).

63. El primer aspecto (criterio formal) conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen,

[32] Resulta aplicable la jurisprudencia siguiente: Época: Novena Época. Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XIX, junio de 2004, materia: constitucional, tesis: P./J. 36/2004, página 865. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. 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.". Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo (criterio material), se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

64. En relación con el segundo aspecto, el criterio mayoritario, ha sido en el sentido de que el mismo no queda satisfecho cuando a pesar de existir una nueva publicación de la norma, su texto se reproduce de manera exacta o íntegra, lo que implica que el texto reformado es idéntico al texto anterior.

65. Similar criterio se ha adoptado cuando la modificación, únicamente implica una re-numeración, variación de orden o reubicación del párrafo o fracción que contiene la norma, en tanto que su texto sea esencialmente el mismo y no produzca un efecto normativo distinto; lo que también puede ocurrir cuando se adiciona, sustituye o elimina un signo de puntuación, una conjunción o conector, siempre y cuando, se insiste, dicha modificación no genere un efecto distinto en el texto de la disposición o en el sistema al que ésta pertenece, así sea éste tenue.

66. Incluso, el ajuste o cambio en el nombre o denominación de entes, dependencias y organismos, entre otros posibles ajustes formales, no necesariamente lograrían satisfacer el segundo aspecto, salvo cuando ello tenga implicaciones o efectos en el sentido de la norma modificada o en el sistema que integra.

67. Bajo la consideración anterior, es evidente que, en el caso no es posible considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse, por cuando hace a los artículos **45,** fracción **IX,** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco,** y **39,** fracciones **IX** y **X,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.** Ello, toda vez que, como se advierte de la siguiente comparación, en ambos casos el texto reformado es esencialmente el mismo y no implicó un cambio de sentido normativo, en tanto que sólo existieron alteraciones en la puntuación y conexión entre párrafos, derivadas de adiciones de diversas fracciones, sin que las aquí mencionadas, se vieren afectadas en su contenido, alcance o trascendencia normativa:

| Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco | |
|---|---|
| **Texto anterior** | **Texto reformado** |
| "**Artículo 45. ...**<br><br>"**IX.** Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra en zonas rurales o urbanas marginadas y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse o con las personas morales o agrupaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios**; y**" | "**Artículo 45. ...**<br><br>"**IX.** Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra en zonas rurales o urbanas marginadas y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse o con las personas morales o agrupaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios;" |

| Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco | |
|---|---|
| **Texto anterior** | **Texto reformado** |
| "**Artículo 39. ...**<br><br>"**IX.** Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte, derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la ley de la materia**; y;**<br><br>"**X.** Cuando se trate de armamento, vehículos, equipo, bienes o servicios relacionados directamente con la seguridad pública, la procuración de justicia y la reinserción social." | "**Artículo 39. ...**<br><br>"**IX.** Cuando se trate de patentes de bienes o servicios, obras de arte, derechos de autor u otros derechos exclusivos, contemplados en la ley de la materia;<br><br>"**X.** Cuando se trate de armamento, vehículos, equipo, bienes o servicio~ relacionados directamente con la seguridad pública, la procuración de justicia y la reinserción social**;**" |

68. Así, no puede advertirse que, en el caso, existió la voluntad del legislador de dar un sentido normativo distinto a las normas en cuestión, por lo que éstas no pueden considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación mediante este medio de control constitucional, lo que conduce a **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad **101/2018,** por cuanto hace a la impugnación de los artículos **45,** fracción **IX,** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco,** y **39,** frac-

ciones **IX** y **X,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

69. Esto, con fundamento en el artículo 59,[33] en relación con el 19, fracción VIII[34] y 20, fracción II,[35] todos de la ley reglamentaria de la materia, por virtud de que del siete de abril de dos mil cuatro, en que se publicó el texto del artículo 45, fracción IX,[36] de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, al doce de noviembre de dos mil dieciocho en que se presentó la demanda, por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, transcurrió en exceso el término de treinta días naturales a que se refiere el artículo 60[37] de la ley reglamentaria de la materia. Ello ocurre de manera similar con respecto al artículo 39, fracciones IX y X, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, cuya publicación con el sentido normativo vigente, se publicó en el caso de la fracción IX desde el veintisiete de abril de dos mil cinco; y en el caso de la fracción X desde el veintiuno de diciembre de dos mil trece.

70. **4.2.2. Ausencia de conceptos de violación.** Por otro lado, con respecto al artículo **34,** primer párrafo, de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco,** es evidente de la lectura de la demanda promovida por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco,** que omitió expresar concepto de invalidez alguno en contra de dicha disposición, de texto siguiente:

---

[33] "**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."
[34] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
[35] "**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."
[36] Con el sentido normativo que a la fecha conserva.
[37] "**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."

| Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco | |
|---|---|
| **Texto anterior** | **Texto reformado** |
| "**Artículo 34.** La convocante con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en el presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o contrato al licitante que reúna los requisitos legales y las mejores condiciones técnicas y económicas requeridas en las bases y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas." | "**Artículo 34.** La convocante con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en el presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o contrato al licitante **o proveedor** que reúna los requisitos legales y las mejores condiciones técnicas y económicas requeridas en las bases y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas." |

71. Dicha norma, si bien presenta una modificación tenue entre su texto previo y el reformado, lo cierto es que no tiene implicación o trascendencia relacionada con la causa de pedir contenida en la acción de inconstitucionalidad 101/2018, desarrollada a partir de la supuesta ampliación de los casos de excepción a la licitación pública y de la discrecionalidad relacionada.

72. Ello es relevante, ya que si bien no pasa inadvertido que en términos del artículo 71[38] de la ley reglamentaria de la materia y de la jurisprudencia **P./J. 96/2006,**[39] la suplencia de los conceptos de invalidez opera aún ante la ausencia de conceptos de invalidez, lo cierto es que dicho ejercicio no puede llegar al

[38] "**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.
"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

[39] Número de registro digital: 174565. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1157, P./J. 96/2006.

extremo de obligar a este Alto Tribunal a realizar un estudio de constitucionalidad a partir de la simple invocación de un precepto, máxime si en el caso, la norma impugnada no guarda relación con la temática específica de impugnación.

73. En esas condiciones, dada la desvinculación de la norma impugnada con la causa de pedir, la ausencia total de argumentos sobre la misma y el hecho de que este Tribunal Pleno, no advierte materia para ejercer la facultad de suplencia de la queja en relación con el artículo 34, primer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, procede **sobreseer** con respecto a dicha disposición.

74. Apoyan lo anterior, por similitud de razones, las siguientes tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyos rubros señalan: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ."[40] y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.",[41] esta última de acuerdo a lo previsto en los numerales 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia.

---

[40] Número de registro digital: 2002691. "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, pág. 196. P./J. 4/2013 (10a.).

[41] Tesis P. VI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, con número de registro digital: 161359, de texto siguiente: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."

75. **4.2.3. Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco ulterior a la impugnación.** Sin existir una diversa causal de improcedencia invocada por las partes o advertida de oficio, se estima viable proceder a la precisión de la litis y al estudio respectivo de los conceptos de invalidez planteados en las respectivas demandas.

76. En ello, no pasa desapercibido que la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco,** fue reformada mediante Decreto 080, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecisiete de abril de dos mil diecinueve; sin embargo, en el mismo, sólo se reformaron los artículos:

• **2,** fracciones I, II, III, VIII, XX, XXIV y XXV; **5; 11,** párrafo segundo; **17,** párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; **18; 23,** párrafo tercero; **26,** párrafo cuarto; **27,** fracción XXIII; **31,** fracción I, y párrafo segundo; **32,** párrafo primero; **35,** párrafo primero; **39,** párrafo primero, y la fracción II; **39** Bis; **51,** fracción IV; **57,** párrafo tercero; **58,** párrafo primero; **59;** 60, párrafo primero; **61; 62,** párrafo primero; **63,** párrafo primero; **64,** párrafo primero; **65; 66,** párrafos primero y segundo; **67; 68,** párrafos primero y segundo; **69; 71,** párrafo primero, y fracciones III y V; **72; 73,** párrafos segundo y tercero; **75; 76; 77,** fracción III; y, **78,** párrafo primero.

77. Luego, dicha reforma no impactó los artículos **2,** fracción XIV; **21,** párrafo segundo; **34,** párrafo primero; **38,** fracción IV y **39,** fracciones IX, X, XI, XII, XIII y XIV de dicho ordenamiento aquí impugnados.[42]

78. QUINTO.—**Precisión de la litis.** De la lectura integral de los conceptos de invalidez contenidos en las demandas de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que, en éstas, pueden identificarse las siguientes cuestiones objeto de posible análisis:

[42] Preceptos algunos sobre los que en párrafos previos ya se sobreseyó al respecto: 34, párrafo primero y 39, fracciones IX y X.

| | |
|---|---|
| **Cuestión 1** | ¿Las normas generales impugnadas vulneran los **principios contenidos en el artículo 134 constitucional,** párrafos tercero y cuarto, en materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra? |
| **Cuestión 2** | ¿Las normas generales impugnadas vulneran los principios constitucionales de **libre concurrencia y competencia** que prevé el **artículo 28** constitucional? |
| **Cuestión 3** | ¿Las normas generales impugnadas trastocan el **régimen exclusivo de la Federación para la regulación de temas relacionados con la materia energética,** de conformidad con los artículos 25, 27, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Federal? |
| **Cuestión 4** | ¿Las normas generales impugnadas, al permitir determinadas excepciones a la licitación pública para la realización de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes, la prestación de servicios y la contratación de obras públicas, vulneran el **derecho humano de legalidad y seguridad jurídica** al menoscabar el principio de progresividad por la inobservancia de los principios constitucionales previstos para las contrataciones públicas como garantías de la eficiencia del gasto público? |
| **Cuestión 5** | ¿Las normas impugnadas vulneran el **derecho humano al desarrollo humano social y económico** por no contener una medida racional para fomentar el crecimiento económico, al prescindir de los principios constitucionales que garantizan la eficiencia del gasto público, atentando el principio de progresividad? |
| **Cuestión 6** | ¿Las normas impugnadas vulneran el **derecho humano a la igualdad en materia de oportunidades y trabajo,** y no discriminación, al contener una medida restrictiva que no permite oportunidades a cualquier persona que pueda cumplir con los requisitos para ser proveedor del Estado? |

79. Luego, en el orden propuesto en la tabla anterior, se procederá, hasta donde resulte necesario, al estudio de las cuestiones arriba identificadas.

80. SEXTO.—**Estudio de fondo.**

81. **6.1. Estudio preferente de la "Cuestión 3". Régimen exclusivo de la Federación para regular la materia energética.** Atendiendo a que existen planteamientos dirigidos a hacer valer la incompetencia de las autoridades emisoras de las normas generales impugnadas; y a que, ello comprende una temática

de estudio preferente, se procede en primer término a dar respuesta a los conceptos de invalidez por los que la entonces Procuraduría General de la República, expone que los artículos **45, fracción XII,** de **la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco,** y **39, fracción XI,** de la Ley de **Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco,** al establecer que se excluirá del procedimiento de licitación a las obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto de actividades en materia energética, trastocan el régimen exclusivo de la Federación para la regulación de temas relacionados con dicha materia, de conformidad con los artículos 25, 27, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

82. El argumento en cuestión, debe estimarse **infundado,** en tanto que, del contenido de las normas impugnadas, es posible advertir que no están dirigidas a regular propiamente la materia energética, sino más bien, su enfoque es la regulación del ejercicio del gasto público en el ámbito local:

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco**

"**Artículo 45.** Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando:

"**XII.** Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas que sean **convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado para la realización de proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética** previstos por las leyes de la materia."

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco**

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"**XI.** Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que sean **convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto a las actividades en materia energética** previstas por las leyes respectivas."

83. En efecto, con los preceptos en cuestión, no se está legislando sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia o energía eléctrica y nuclear, ni menos aún se deja de reconocer la titularidad de la Federación sobre dichas áreas, sino que la materia de las normas en cuestión, es **regular el ejercicio del gasto público** en relación con las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen en el ámbito local en relación con cuestiones como la mencionada (materia energética), pero sin que ésta sea la materia propia objeto de regulación.

84. Así, dichas normas, más bien reglamentan en la esfera competencial del Estado de Tabasco, el contenido del **artículo 134 constitucional,** cuestión que no está reservada al Congreso de la Unión, máxime que no existe reserva de exclusividad al respecto en la Carta Magna, siendo aplicable la cláusula constitucional del artículo 124, lo que no impide a la Legislatura Local legislar sobre los referidos rubros, y particularmente, sobre casos de excepción a la licitación pública. En ese orden, el argumento de la accionante, es erróneo al estimar que las normas en cuestión, regulan alguna de las materias reservadas en exclusiva a la Federación, en los artículos 25, 27, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que como se ha referido, no es el caso.

85. **6.2. Estudio de fondo de la "Cuestión 1". Vulneración a los principios contenidos en el artículo 134 constitucional.** En lo que a la cuestión 1 se refiere, es necesario establecer si las normas impugnadas, presentan contradicción con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en lo que aquí interesa, establece lo siguiente:

"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las enti-

dades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

"**Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**

"**Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.**"

86. De la Norma Fundamental transcrita y, en especial, de los párrafos primero, tercero y cuarto, es posible derivar distintas reglas y principios, cuyo sentido y alcances resulta indispensable desentrañar, a fin de establecer el parámetro de escrutinio constitucional al cual estarán sujetas las normas impugnadas, en lo que corresponde al presente considerando.

### 6.2.1 PARÁMETRO DE CONTROL DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.

87. Para ello, en primer término, se estima necesario acudir a los antecedentes del artículo 134 constitucional; y, posteriormente, a los precedentes que sobre el tema ha resuelto este Alto Tribunal.

88. **6.2.2. Antecedentes constitucionales.**

89. Fue hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete (1917),[43] que se incorporó por primera ocasión al derecho constitucional mexicano, una disposición que estableció reglas aplicables a los contratos de obra pública.

90. En efecto, el texto entonces aprobado y que perduró sin reformas hasta mil novecientos ochenta y dos, se emitió en los siguientes términos:

"Artículo 134. Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

91. Dicho precepto no formó parte del "*Proyecto de reformas a la Constitución de 1857 del primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, don Venustiano Carranza*", presentado a la Asamblea del Congreso Constituyente en su 7a. sesión ordinaria, efectuada el miércoles 6 de diciembre de 1916; sin embargo, el propio Constituyente, a iniciativa de la Segunda Comisión de Constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, determinó incluir dicha disposición.

92. Para ello en la **61a. sesión ordinaria** del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del jueves veinticinco de enero de mil novecientos diecisiete, la propuesta se formuló en los siguientes términos:

"La 2a. Comisión de Constitución ha presentado los siguientes dictámenes.

"...

"A discusión el mismo día 27.

[43] Dada el 31 de enero de 1917, publicada en el Diario Oficial el cinco de febrero siguiente.

"Sobre el artículo **131,** que dice:

"'Ciudadanos diputados:

"'Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

"'El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión presenta éste bajo ese número, a reserva de que la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie.

"'La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:

"'«**Artículo 131. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.**»

"'Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez. Heriberto Jara. Arturo Méndez.-Hilario Medina.'

"A discusión en la misma fecha."

93. Como se observa, la intención de la propuesta, descansó en tres premisas esenciales:

94. **(1). Sujetar a concurso todo trabajo público;**

95. **(2). Buscar para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles;** y

96. **(3). Evitar los fraudes y los favoritismos.**

97. El dictamen, fue discutido en la **64a. sesión ordinaria** del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del sábado veintisiete de enero de mil novecientos diecisiete, en los siguientes términos:

"- El mismo C. secretario: 2a. Comisión de Constitución. El artículo que se agrega llevará el número 131 Bis y dice así:

"'**Artículo 131 Bis.** Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.'

"Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra?

"- El C. Ibarra: Pido la palabra, señor presidente.

"- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Ibarra.

"- El C. Ibarra: Puede presentarse el caso de que en una convocatoria no hubiera personas que hicieran proposiciones para llevar a cabo la obra, o que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y como dice el artículo que sólo se llevará a cabo por convocatoria, en ese caso no se podría cumplir con tal disposición; por consiguiente, creo que debe hacerse una modificación, diciendo que se abra una convocatoria, y en el caso de que no se presente una persona que llene los requisitos, se lleve a cabo la obra por administración.

"- El C. Machorro Narváez, miembro de la Comisión: El señor diputado Ibarra supone el caso de que no haya postores; pero una de dos: o el contrato se lleva a cabo con un contratista cualquiera o no se lleva a cabo.

" En el segundo caso le queda al gobierno el medio de mejorar las bases del contrato para que haya postores, y de esta manera indudablemente se llevará a cabo la obra.

"- El C. secretario: ¿Se considera suficientemente discutido? Los que estén por la afirmativa sírvanse ponerse de pie. Se reserva para su votación."

98. No obstante la intervención del diputado Ibarra,[44] el texto fue votado y aprobado en sus términos,[45] eliminándose con ello cualquier posibilidad de adjudicar los contratos de manera directa (por administración), e imperando la regla única de que toda obra tendría que ser contratada a partir de concurso. El texto fue finalmente reubicado y publicado con el número 134.

99. La primera reforma del precepto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos **(1982),** en los siguientes términos:

"Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

[44] Federico E. Ibarra, diputado por Jalisco.
[45] Con una votación unánime de 168 votos.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución."

100. Del proceso legislativo que derivó en el texto anterior, destacan los siguientes aspectos:

101. (1). **Iniciativa.** De la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo, y en especial, de su exposición de motivos, es relevante lo que a continuación se transcribe:

"La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.

"También prevé los casos en que el principio de licitación puede ser ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases para acreditar aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.

"En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo. En conjunto con las reformas y adiciones constitucionales que hemos sometido al Constituyente Permanente, se propone establecer el principio de responsabilidad por el manejo de recursos económicos federales cuales quiera que sea su destino, de acuerdo con el título cuarto propuesto."

102. (2). **Dictamen en la Cámara de Origen (senadores).** En el dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, no

se advierte opinión o modificación alguna a lo planteado en la iniciativa de reforma al artículo 134 constitucional.

103. (3). **Discusión en la Cámara de Origen (senadores).** Durante la etapa de discusión el dictamen no fue impugnado, y se aprobó en lo general y en lo particular por cincuenta y siete votos.

104. (4). **Dictamen en la Cámara Revisora (diputados).** En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, no se destacó observación alguna al artículo 134 y se presentó a discusión en los términos de la iniciativa.

105. (5). **Discusión en la Cámara Revisora (diputados).** Durante la etapa de discusión no se formuló observación o reserva alguna al artículo 134, mismo que finalmente fue aprobado en los términos de la iniciativa del Ejecutivo.

106. Lo relevante de la reforma (1982), es que: (a) detalló los principios aplicables al ejercicio del gasto público; (b) mantuvo la premisa original del Constituyente de adjudicar todo trabajo contratado por el Estado, a partir de un concurso (licitación), aclarando su aplicación amplia a toda adquisición, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra; (c) determinó los fines que debe perseguir toda licitación; (d) consideró posibilidades de excepción de la licitación cuando éstas no sean idóneas, a ser reguladas en las leyes, pero condicionando ello a la observancia de determinados principios; y (e) estableció la responsabilidad para los servidores públicos.

107. El trece de noviembre de dos mil siete **(2007),** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, nuevas reformas al artículo 134 constitucional, no obstante, las mismas no tocaron el texto que interesa a este asunto, en materia de contratación pública, ya que sólo se agregaron al precepto tres párrafos en materia de la obligación de uso imparcial de los recursos por parte de los servidores públicos –*sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*–.

108. El artículo 134, fue nuevamente objeto de reforma, a partir de la publicación del respectivo decreto en el Diario Oficial de la Federación, el siete de

mayo de dos mil ocho **(2008),** sin embargo, el mismo tampoco impactó sus párrafos tercero y cuarto que interesan a este asunto; y, en lo referente al párrafo primero, sólo se adicionaron los principios de economía y transparencia aplicables al ejercicio del gasto, para quedar la norma, en ese párrafo, en los términos siguientes:

"Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

109. Como se observa de la transcripción anterior, otra modificación relevante, lo fue la precisión de que las reglas en cuestión, serían también aplicables a Estados y Municipios.

110. Por último, la reforma más reciente al artículo 134 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis **(2016).** En esta reforma, quedaron intocados nuevamente los párrafos tercero y cuarto del precepto; y, en cuanto al párrafo primero, el mismo quedó redactado en los siguientes términos:

"Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

111. Como se observa, la reforma no alteró los principios aplicables al gasto público, y sólo se realizaron algunos ajustes a la denominación de los sujetos responsables de dicho gasto, caso particular del término "Estados" que fue sustituido por el de "entidades federativas" y del término "Distrito Federal", reemplazado por Ciudad de México.

112. La conclusión destacada del presente apartado, es que, en el texto vigente del artículo 134 constitucional, se mantiene la regla general de licitar o concursar todo trabajo público, como fue la aspiración del Constituyente en mil

novecientos diecisiete (1917), y que si bien en mil novecientos ochenta y dos (1982), el precepto sufrió modificaciones importantes, el principio se mantuvo, aunque con posibles excepciones para cuando las licitaciones públicas no sean idóneas, mismas que deben ser previstas por el legislador en las respectivas leyes, pero siempre observando los principios que al efecto contempla dicho cuarto párrafo del artículo 134 la Constitución.

113. Esto es, si bien las leyes pueden contemplar excepciones a la licitación pública, será necesario que se establezcan bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que regulen dichas excepciones, a efecto de las mismas, permitan acreditar, sin falta, la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Luego, no existe una delegación absoluta al legislador para establecer excepciones a la licitación, sino que la facultad que se deriva, está sujeta a la observancia de los principios enunciados en el tercer párrafo del artículo 134, y también, de los consignados en el primer párrafo.

**114. 6.2.3. Precedentes.**

115. Sobre los aspectos debatidos en este primer apartado, relativos a la contradicción de las normas impugnadas con el contenido del artículo 134 constitucional **(Cuestión 1),** destacan los siguientes pronunciamientos del Alto Tribunal, en cada una de sus Salas:

**1. Amparo en revisión 460/2001.**

116. En el amparo en revisión **460/2001,** resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al día primero de marzo de dos mil dos **(2002),**[46] se determinó que el antepenúltimo párrafo del

[46] Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente José Vicente Aguinaco Alemán.

artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, resultaba violatorio del artículo 134 de la Constitución Federal, al excluir de su ámbito de aplicación a los contratos administrativos celebrados por las dependencias con las entidades, o entre entidades de la propia administración pública federal o con alguna perteneciente a la administración pública estatal, toda vez que:

117. (a). Dicho dispositivo no cumple con la obligación constitucional de previsión normativa, por cuanto hace al aspecto relativo a garantizar las mejores condiciones contractuales a favor del Estado.

118. (b). El artículo 134 constitucional no establece distinción alguna tratándose de los sujetos a quienes les serán aplicables sus disposiciones.

119. (c). Para satisfacer plenamente la finalidad que persigue el artículo 134 constitucional, la administración pública, centralizada o paraestatal, en el desempeño de su función pública, está obligada a hacerlo, buscando la eficiencia, la eficacia y la honradez.

120. De dicho asunto, derivó las tesis 2a. XXXIX/2002,[47] destacando que el referido precedente, se sustentó a su vez en lo fallado en los amparos en revisión

[47] Novena Época. Registro digital: 187274. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XV, abril de 2002, materias constitucional y administrativa, tesis: 2a. XXXIX/2002, página 579. "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 1o., ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL), EN CUANTO EXCLUYE DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A LOS CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O CON ALGUNA PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las contrataciones en las que el Estado sea parte deberán sujetarse a procedimientos de licitación a fin de asegurar, al interés estatal, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y que, por excepción, cuando no sea idónea la licitación, las leyes reglamentarias deberán establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que sirvan para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, que aseguren las mejores condiciones de contratación para el Estado. En tal sentido, se concluye que el artículo 1o., antepenúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al disponer que quedan excluidos del

3443/1997, 3480/1997, 250/1999 y 590/2000, para lo cual, se transcribieron las consideraciones relevantes del primero de los asuntos citados, de las que destacan, las siguientes:

"El artículo 134 constitucional establece:

"Art. 134. (se transcribe).

"El precepto constitucional reproducido consagra algunas pautas para el manejo de los recursos públicos, estableciendo los principios que lo deben guiar de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Respecto a la contratación, el precepto establece la regla general de que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y establece como excepción de que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que también aseguren las mejores condiciones para el Estado. ...

---

ámbito de su aplicación los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, entre alguna depen-dencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, es violatorio del referido precepto constitucional, pues aquel dispositivo no cumple con la obligación constitucional de previsión normativa, por cuanto hace al aspecto relativo a garantizar las mejores condiciones contractuales a favor del Estado. Ello es así, por un lado, porque el propio dispositivo constitucional no establece distinción alguna tratándose de los sujetos a quienes les serán aplicables sus disposiciones y, por otro, porque para satisfacer plenamente la finalidad que persigue aquél, la administración pública, centralizada o paraestatal, en el desempeño de su función pública, está obligada a hacerlo, buscando la eficiencia, la eficacia y la honradez.". Amparo en revisión 460/2001. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

"El Constituyente tuvo la preocupación de llevar al más alto nivel normativo los principios de la actuación de los servidores públicos y, en general, del Estado al contratar, estableciendo que se debería llevar a cabo por medio de subastas públicas. En el dictamen de la Comisión de Constitución se destaca que la teleología del precepto es la de evitar los fraudes y favoritismos del antiguo régimen para así garantizar al gobierno al contratar, las mejores condiciones posibles.— La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos no sólo ratificó las normas del Constituyente, sino que amplió su alcance al establecer con mayor claridad los principios y la forma de actuar de los servidores públicos, del Gobierno Federal y del Distrito Federal al contratar. La exposición de motivos de la reforma en comento sostiene en las partes conducentes lo siguiente:

"'CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Presentes: La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social. Es esencial de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da al pueblo atiendan su demanda nacional. Obliga a actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal. Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz. Es una realidad la voluntad política inconmovible del pueblo de México y del gobierno que se ha dado por erradicar lo que corrompe los fundamentos de su convivencia social. La administración eficaz de esa voluntad se construirá rápidamente, aunque limitada por el tiempo necesario para llenar los vacíos existentes. Pero si las leyes e instituciones que se da el pueblo no reflejan esa voluntad política, y no abren el camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada y el camino estará cerrado. Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones

que tutelan la realización de nuestros valores nacionales. Esta iniciativa de reforma y adiciones a nuestra Constitución Política, conjuntamente con las leyes secundarias consecuentes que estamos sometiéndolo al Congreso de la Unión, es el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad puedan apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos artículo 134. La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra. También prevé los casos en que el principio de licitación puede ser ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases para acreditar aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.'

"En la iniciativa presidencial se expone como idea fundamental de la reforma la de combatir la corrupción gubernamental, trasparentando el manejo de los recursos públicos a través de normas que fijen claramente la vía a través de la cual el Gobierno Federal y el del Distrito Federal deberán contratar. Es propósito de la reforma constitucional el de brindar nuevas instituciones que permitan lograr lo que se denominó la renovación moral de la sociedad. Específicamente se señala en la exposición de motivos que se pretende ampliar el principio de licitación pública abierta y, disponer que a través de la ley se fijen los casos en que este procedimiento no sea eficaz para lograr las mejores condiciones en la optimización de los recursos públicos.—El precepto impugnado en su integridad establece:

"'Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten: I. Las unidades administrativas de la presidencia de la Re-

pública;—II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos; III. Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal;—IV. El Gobierno del Distrito Federal; V. Los organismos descentralizados, y VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo. Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento. No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.'

"El párrafo combatido del artículo primero de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas excluye del ámbito de aplicación de ese ordenamiento los contratos que se celebren entre las dependencias y entidades o entre entidades de la administración pública federal, por lo que se estima pertinente fijar los conceptos de dependencias y entidades; al respecto los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen:

"'Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:—I. Secretarías de Estado;—II. Departamentos administrativos, y—III. Consejería Jurídica.'—'Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:—I. Organismos descentralizados;—II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y—III. Fideicomisos.'

"De la lectura conjunta del último párrafo del artículo primero de la Ley de Obras y Adquisiciones Públicas y de los preceptos jurídicos reproducidos anteriormente se desprende que se excluye de la aplicación del ordenamiento

señalado, en primer lugar, los contratos que se celebren entre las secretarías de Estado, departamentos administrativos y Consejería Jurídica con los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos públicos o que se celebren entre ellos.—El precepto combatido es inconstitucional, dado que excluye de la aplicación de la Ley de Obras y Adquisiciones Públicas los contratos que se celebren entre dependencias y entidades o entre entidades, lo que viola el artículo 134, porque es precisamente esta ley la que lo reglamenta, al establecer la forma en que se llevarán a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno Federal y del Distrito Federal las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.—Asimismo, al excluirse del ámbito de aplicación de la ley los contratos señalados se incumple también con lo dispuesto en la excepción señalada del artículo 134, toda vez que es esta ley la que da las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el gobierno, cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurarlas.—Para corroborar lo anterior se impone transcribir enseguida las disposiciones más relevantes de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas:

"(se transcribe.)

"La lectura de las disposiciones legales anteriormente invocadas permite evidenciar que la disposición contenida en el último párrafo del artículo primero de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas resulta inconstitucional, dado que excluye de la aplicación de la ley los contratos que se celebren entre dependencias y entidades de la administración pública y entre estas últimas, lo que no está permitido por el artículo 134 constitucional, ya que es precisamente esta ley la que reglamenta el precepto constitucional, estableciendo la forma en que se deberán de llevar a cabo las licitaciones y las excepciones a este mecanismo de adjudicación de adquisiciones y obras públicas.—En efecto, de la invocación

que se hizo precedentemente de algunos artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se advierte que en este ordenamiento se reglamentan las normas consagradas en el artículo 134 constitucional al disponer la forma en que deberán llevarse a cabo las licitaciones públicas para la adquisición de bienes o realización de obras, los tipos de licitaciones, los requisitos de las convocatorias, los derechos de los concursantes, los casos en que podrán modificarse los aspectos incluidos en una convocatoria, la manera que deberán entregarse las proposiciones, la publicación del ganador, los requisitos de la proposición, las garantías, la posibilidad de rescindir el contrato, las causales para no recibir proposiciones, el acto de apertura de proposiciones, los parámetros de valuación, condiciones de pago, anticipos, los ajustes de costos, etcétera.—En los artículos 80 a 83 se establecen los supuestos en los que se autoriza no contratar a través del procedimiento de licitación pública, por medio de lo que la ley llama invitación restringida, así como las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.—Así, la exclusión que hace el precepto combatido transgrede lo ordenado por el artículo 134 constitucional, al excluir a determinados contratos del procedimiento de licitación pública sin satisfacer los lineamientos también fijados por el precepto constitucional para los supuestos en los que no se llevará a cabo el procedimiento de licitación pública.—No es óbice a la conclusión expuesta que se argumente que al tratarse de dependencias y entidades de la propia administración pública federal no es necesario que se realicen las licitaciones correspondientes, ya que en todo caso se trata en última instancia de la propia administración. Lo anterior no es válido, en primer lugar porque el propio dispositivo constitucional no establece la distinción de que las disposiciones contenidas en su texto no son aplicables a los contratos celebrados entre dependencias y entidades o entre entidades y, por otro lado, es la propia ley impugnada la que establece los mecanismos de supervisión y vigilancia que permiten asegurar que los contratos del Gobierno Federal y del Distrito Federal se celebren con estricto apego a los principios de honradez, eficiencia y eficacia ordenados por el artículo 134 constitucional. De los antecedentes expuestos de este precepto fundamental se desprende que se busca que el Estado obtenga en todo caso las mejores condiciones al contratar, lo que en principio sólo se otorga a través del procedimien-

to de licitación pública, por lo que no basta para justificar la exclusión que hace el precepto combatido que se trate de entidades y dependencias de la administración pública federal. No debe perderse de vista que en el propio artículo 134 constitucional se establece que el desempeño de la función pública deberá hacerse buscando la eficiencia, la eficacia y la honradez, estableciéndose como mecanismo idóneo para satisfacer estas pautas la celebración de licitaciones públicas, lo que desde luego involucra que también la administración pública, tanto centralizada o paraestatal está obligada a participar en ellas, precisamente para satisfacer plenamente la finalidad del numeral 134 del Código Supremo, que es la de buscar siempre las mejores condiciones para el Estado. ..."

121. El precedente en cuestión es relevante, porque elimina la posibilidad de que las leyes federales y estatales que reglamenten el artículo 134 constitucional, establezcan excepciones genéricas a las licitaciones públicas, basadas únicamente en la naturaleza de los sujetos que contraten.

122. En particular, la excepción genérica contenida en el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que se estimó inválida, está referida a contrataciones entre entes públicos, lo que no se estimó suficiente para salvar los principios previstos en el artículo 134 constitucional, precisamente porque ello impide por sí solo acreditar la eficiencia, eficacia y honradez de las contrataciones; y, porque además, tal hipótesis abierta de excepción, referida a cualquier contrato celebrado entre los referidos entes, impide buscar siempre las mejores condiciones para el Estado; así como sujetar dichas contrataciones a lo dispuesto en la propia ley en materia de supervisión y vigilancia.

**2. Controversia constitucional 55/2003.**

123. En este precedente, aprobado por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al día quince de marzo de dos mil cinco **(2005),** se determinó que, el que el Congreso del Estado de Nayarit haya establecido en el artículo 204 de la ley municipal, que mediante decreto que expida al efecto, fijará anualmente los montos a los que se sujetarán los Ayuntamientos en las excepciones

a los procedimientos de licitación pública para la adquisición de bienes y servicios, no contraviene ninguna disposición constitucional, sino que por el contrario, garantiza la exacta aplicación de la ley.

124. En ello, se tomó en cuenta que al establecerse en el artículo 133 de la Constitución Local –similar al diverso 134 de la Constitución Federal–, que la posibilidad de excepción a la regla general, que es la licitación pública, se regule en las leyes donde se establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en la aplicación de dichos recursos, resultaba válido que fuese el propio Congreso el que fijare anualmente los montos aplicables en las excepciones a los procedimientos de licitación pública.

125. De dicho criterio, derivó la jurisprudencia P./J. 111/2005,[48] la cual, implícitamente avaló la posibilidad de que, de las leyes que reglamenten las

[48] Novena Época. Registro digital: 177261. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXII, septiembre de 2005, materia: constitucional, tesis: P./J. 111/2005, página 1159. "LICITACIÓN PÚBLICA. EL ARTÍCULO 204 DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT, QUE ESTABLECE QUE EL CONGRESO LOCAL FIJARÁ ANUALMENTE LOS MONTOS A LOS QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS EXCEPCIONES A LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. El hecho de que el citado precepto establezca que, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, el Congreso Local, mediante decreto que expida al efecto, fijará anualmente los montos a los que deberán sujetarse los Ayuntamientos en las excepciones a los procedimientos de licitación pública para la adquisición de bienes y servicios, no contraviene disposición alguna de la Constitución de esa entidad federativa, toda vez que, conforme al indicado artículo 133 constitucional local, similar al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la adquisición de bienes y servicios se llevará a cabo a través de licitaciones públicas, pero cuando éstas no garanticen las mejores condiciones al Estado y sus Municipios, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en la aplicación de dichos recursos; es decir, la Constitución Federal establece una reserva de ley conforme a la cual la excepción a la regla general de la licitación pública debe estar contenida en las leyes, las cuales fijarán los montos a que deben sujetarse los Municipios, en dicha materia.". Controversia constitucional 55/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. 15 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Martín Cordero Carrera. El Tribunal Pleno, el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número 111/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de dos mil cinco.

excepciones a la licitación pública, puedan derivar a su vez otros instrumentos normativos que desarrollen aspectos técnicos o especializados precisados en la ley, caso concreto de los montos aplicables como parámetro para la celebración de licitaciones públicas o para la excepción a las mismas.

126. Sin embargo, lo cierto es que dicho precedente se refirió expresamente a un decreto anual del propio Congreso y no a una reglamentación administrativa, ni menos aún a una decisión o resolución de un Comité, por lo que, en todo caso, la aplicación de este precedente debe tomar en cuenta dichas diferencias y atender específicamente a lo establecido en la ley respectiva y a la forma de instrumentar lo previsto en la misma, para el caso de que se derive alguna cláusula habilitante a favor de alguna autoridad determinada.

127. Ello, sin perjuicio de considerar también lo señalado en la Constitución Local que, en su caso, resulte relevante, sobre lo que debe comentarse que, en el caso del Estado de Tabasco, el artículo 76 de la Constitución Local, reitera esencialmente en sus párrafos décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, lo contenido en el artículo 134 de la Constitución Federal:

"Artículo 76. ...

"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, los Municipios y los organismos autónomos, así como las respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación con la finalidad de propiciar que los recursos económicos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos de este párrafo.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a

precio, calidad, financiamiento, oportinidad (sic) y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado."

128. Sobre el tema, conviene precisar que en la controversia constitucional 54/2003, se avaló también la facultad de un Congreso Local (Nayarit), de establecer en el respectivo Presupuesto de Egresos, los montos a que se sujetarán las licitaciones.[49]

**3. Controversia constitucional 55/2008.**

129. En la citada controversia, cuyo fallo se aprobó por la Primera Sala en sesión del tres de diciembre de dos mil ocho[50] **(2008),** se definieron los principios derivados de los artículos 109 a 113, 126 y 134 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

"...Como descuella de la transcripción efectuada, los principios públicos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, se encuentran elevados a la categoría de rango constitucional, junto con un sistema de responsabilidad de los servidores públicos que aparece consagrado en los artículos 109 a 113 de la Norma Fundamental.

"De esta guisa, la conjunción de los artículos 109 a 113, 126 y 134 de la Constitución Federal y en relación directa con el correcto ejercicio del gasto público, permite concebir un sistema o régimen en la materia que salvaguarda los principios que enseguida se exponen:

[49] Asunto aprobado por el Tribunal Pleno en sesión del 29 de junio de 2004.
[50] Aprobado por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente) y presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto particular.

"1. Legalidad. Con base en este principio, el ejercicio de gasto público debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión. El principio de legalidad implica la sujeción de las autoridades para el ejercicio del gasto público a un modelo normativo previamente establecido del cual no puede apartarse.

"2. Honradez. El cumplimiento de este principio implica que el ejercicio del gasto público no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.

"3. Eficiencia. Conforme a este principio, las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.

"4. Eficacia. En la materia, el principio de que se trata implica que se cuenta con la capacidad suficiente en el ejercicio del gasto público para lograr las metas estimadas.

"5. Economía. Al tenor de este principio, el gasto público debe ejercerse de forma recta y prudente; esto implica que los servidores públicos deben siempre buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado."

130. De este asunto, derivó la tesis 1a. CXLV/2009,[51] referida precisamente a los principios aplicables al gasto público, esto es, a los considerados en el

[51] Novena Época. Registro digital: 166422. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXX, septiembre de 2009, materia constitucional, tesis: 1a. CXLV/2009, página 2712. "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.

párrafo primero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**4. Amparo en revisión 89/2012.**

131. En este asunto, aprobado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día dieciocho de abril de dos mil doce[52] **(2012),** se definieron los principios constitucionales que deben regir a todo procedimiento licitatorio, en los términos siguientes:

"a) Eficiencia; es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, administrativamente consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, esto es, a menor costo.

"b) Eficacia; es la virtud, actividad fuerza y poder para obrar a fin de obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea el menos costoso.

"c) Economía; se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a fin de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado.

"d) Imparcialidad; gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo. Este principio se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio.

"e) Honradez; implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar. Es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulos sus deberes profesionales."

5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.". Controversia constitucional 55/2008. Municipio de Otzolotepec, Estado de México. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Raúl Manuel Mejía Garza y Agustín Tello Espíndola.

[52] Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

132. Del asunto, derivó la tesis 1a. CXLII/2012 (10a.),[53] referida a los principios que siempre deben procurarse en los procesos licitatorios, y a los que se refiere el párrafo cuarto de la Constitución Federal.

### 5. Amparo en revisión 1357/2013.

133. Otro precedente relevante, lo es el resuelto por la Primera Sala el diez de julio de dos mil[54] **(2013),** en el que se estableció la coexistencia de los principios de interés público y honradez, como parámetros de escrutinio constitucional de la actividad contractual del Estado.

134. Del fallo, derivó la tesis 1a. CCCXVIII/2013 (10a.),[55] y destacan las siguientes consideraciones vertidas en la sentencia:

"...

[53] Décima Época. Registro digital: 2001371. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1. materias administrativa y constitucional, tesis: 1a. CXLII/2012 (10a.), página 490. "LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece los principios constitucionales que rigen a todo procedimiento licitatorio y que siempre deberán procurarse, a saber: eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez. Ahora bien, para conocer si la actuación del legislador es acorde con dichos principios, es necesario conocer el significado de éstos: a) eficiencia consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible; b) eficacia consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo; c) economía, se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado; d) imparcialidad, que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio; y, e) honradez, implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales.". Amparo en revisión 89/2012. Kodak Mexicana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana Elena Torres Garibay.

[54] Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[55] Décima Época. Registro digital: 2004826. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Libro XXVI, noviembre de 2013, Tomo 1, materias constitucional y administrativa, tesis: 1a. CCCXVIII/2013 (10a.), página 516. "ACTIVIDAD CON-

"Para resolver el planteamiento formulado por la parte quejosa, esta Sala procede a analizar el artículo 134 constitucional ...

"...

"... efectivamente, como se procede a demostrar, el artículo 134 constitucional no establece una prerrogativa ilimitada en favor del gobierno para modificar los contratos que celebre con los particulares, pues se ha de otorgar sentido normativo al principio de 'honradez' inserto en dicho precepto constitucional, como un mandato general de cumplimiento de las obligaciones contraídas, en relación con el artículo 5o. constitucional, que establece el derecho a la retribución por el trabajo, sin embargo, ello no implica, como lo alega la recurrente, la existencia de un derecho de pago incondicional en caso de modificación de las condiciones contractuales, pues también se encuentra inserto el principio de interés público, que es fuente de figuras extintivas o modificatorias de dichos contratos, por tanto, existe dos conjuntos de principios que deben ser ponderados, en primer lugar, por el legislador democrático.

"...

---

TRACTUAL DEL ESTADO. LA COEXISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS PÚBLICO Y HONRADEZ CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE SU ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da fundamento a la actividad contractual del Estado, la que es informada por distintos principios, entre ellos, el de interés público, mediante el cual se busca asegurar las mejores condiciones de contratación para aquél, ya que permite subordinar el interés privado, al ser fuente de determinada asimetría contractual, no observable en el derecho común, que es sustento de figuras extintivas o suspensivas de los contratos a favor del Estado. Sin embargo, dicho principio debe interpretarse de manera restrictiva a la luz del modelo del Estado Constitucional de Derecho, esto es, como principio necesario para la realización de fines de bienestar común para los cuales se instituyen las autoridades, por lo que no cabría encontrar una autorización estatal ilimitada para modificar arbitrariamente condiciones pactadas, ni una justificación constitucional para el incumplimiento de las obligaciones convencionales del Estado, pues justo la regla general es que debe cumplirlas, lo cual lleva a esta Sala a otorgar contenido normativo al principio de 'honradez' mencionado en la norma constitucional, como mandato estatal de cumplimiento de las obligaciones contraídas, complementado en su contenido por su estrecha relación con el artículo 5o. constitucional, que establece el derecho de retribución para el trabajo prestado por las personas. Así, el acomodo razonable de ambos principios ha de ser un parámetro de cualquier ejercicio de escrutinio constitucional sobre los distintos modelos de contratación establecidos por el legislador.". Amparo directo en revisión 1357/2013. Grupo Farla, S.A. de C.V. 10 de julio de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

"Como se concluirá, el quejoso sólo alega que existe un derecho incondicional en el artículo 134 constitucional a la indemnización y no combate de manera precisa la ponderación realizada por el legislador, la cual resultó en las distintas normas de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con los Mismas, por lo cual al deberse concluir que no existe tal derecho, por ende, el argumento de la parte quejosa deviene infundado.

"De manera previa conviene establecer las premisas de la cuestión.

"El artículo 134, primer, tercer y cuarto párrafos, de la Constitución Federal establece:

"(se transcribe)

"Como se observa en la transcripción, la Norma Constitucional establece un mandato general a las autoridades de los distintos niveles que han de llevar a cabo la administración de recursos públicos: se seguirán los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Este mandato dirigido a la categoría de la acción genérica administrar recursos públicos tiene una regulación específica para la especie referida a la actividad contractual del Estado, pues la norma constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertas públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones no cumplan estas condiciones, el precepto constitucional establece la obligación del legislador de establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"Así, la norma constitucional impone principios materiales que deben informar en general al Estado en la administración de recursos públicos, los cuales adquieren una manifestación diferenciada tratándose de su actividad contractual, pues las leyes deben establecer las bases para que esa actividad se ajuste a esos principios, pero mediante la individualización del fin práctico que han perseguir: asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y de demás circunstancias pertinentes.

"Esta Suprema Corte ha llevado a cabo el ejercicio de interpretación del anterior diseño institucional y al respecto caben destacar los siguientes dos referentes interpretativos, los cuales servirán de base para continuar con la exploración jurisprudencial de los distintos contenidos que integran el artículo 134 constitucional, a fin de dar respuesta al planteamiento del quejoso.

"Así, en primer lugar, el Tribunal Pleno ha determinado que los principios materiales establecidos en la Norma Constitucional deben encontrar desarrollo interpretativo e individualización en las normas secundarias, pues en esa reglamentación se encuentra la principal condición de realización de esas máximas.

"'Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recurso públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.'[56]

[56] Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1211 del Tomo XXXII, noviembre de 2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 163442, con el siguiente texto: "RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia

"Lo anterior implica reconocer un amplio margen de configuración normativa al legislador democrático para escoger entre distintos modelos de contratación pública de acuerdo a las necesidades concretas de cada tiempo y espacio.

"Ahora bien, esta especial vocación de dichos principios constitucionales para encontrar desarrollo en las leyes secundarias no implica que no tengan un contenido mínimo identificable objetivamente, con base en lo cual se pueda controlar la reglamentación del legislador.

"En efecto, esta Primera Sala ha establecido que 'para conocer si la actuación del legislador es acorde con dichos principios, es necesario conocer el significado de éstos: a) eficiencia consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible; b) eficacia consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo; c) economía, se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado; d) imparcialidad, que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio; y, e) honradez, implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales.'[57]

y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados."

[57] Tesis aislada 1a. CXLII/2012 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 490 del Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2001371, con el siguiente contenido: "LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece los principios constitucionales que rigen a todo procedimiento licitatorio y que siempre deberán procurarse, a saber: eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez. Ahora bien, para conocer si la actuación del legislador es acorde con dichos principios, es necesario conocer el significado de éstos: a) eficiencia consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible; b) eficacia consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo; c) economía, se relaciona con la administración recta

"Como se observa, esta Primera Sala ha explorado el contenido semántico de cada uno de los principios que informan, en lo general, la administración de los recursos públicos, y en específico, de la actividad contractual del Estado, los cuales, se insiste, si bien se insertan en un contexto de amplia configuración normativa en favor del legislador, lo cierto es que este Tribunal Constitucional no ha renunciado a encontrar contenido normativo mínimo en ellos para el desarrollo de sus funciones de escrutinio jurisdiccional.

"De estos principios constitucionales, cabe reiterar el de honradez, el cual esta Primera Sala ha ligado con la pretensión de lograr la rectitud del ánimo, es decir, la integridad en el obrar. No obstante, esta Sala ha explorado la aplicación del contenido de esos principios en otras ocasiones y respecto del mismo principio de honradez ha establecido que el ejercicio del gasto público 'no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado'.[58]

---

y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado; d) imparcialidad, que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio; y, e) honradez, implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales.". Amparo en revisión 89/2012. Kodak Mexicana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana Elena Torres Garibay.

[58] Tesis aislada 1a. CXLV/2009, de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2712 del Tomo XXX, septiembre de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 166422, con el siguiente texto: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.". Controversia constitucional 55/2008. Municipio de Otzolotepec, Estado de México. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Raúl Manuel Mejía Garza y Agustín Tello Espíndola.

"En segundo lugar, cabe destacar que para esta Suprema Corte, al diseño constitucional subyace un principio de interés público, 'consistente en el manejo de los recursos con eficiencia, eficacia y honradez, a fin de asegurar las mejores condiciones de contratación para el Estado, principio que debe prevalecer sobre el interés privado'. Así lo estableció esta Primera Sala en la tesis de rubro: 'ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN XII, DE LA LEY RELATIVA, NO GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA AL NO CONOCERSE, DE ANTEMANO, CUÁL SERÁ EL PRECIO CONVENIENTE EN UNA LICITACIÓN PÚBLICA.'[59]

"Este principio de interés público de rango constitucional, que disciplina la regulación de la actividad contractual del Estado, encuentra la manifestación de su fuerza de primacía frente al interés privado en la libertad de configuración normativa que tiene el legislador democrático para introducir figuras extintivas de las obligaciones contractuales, las cuales implican que, a diferencia de la estructura de derecho común, en el ámbito administrativo no existe una igualdad formal o simetría de las partes.

[59] Tesis aislada 1a. CCXX/2011 (9a.) de esta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 190 del Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 160718, el cual tiene el siguiente texto: "Conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las licitaciones públicas se convoca a los participantes para que libremente presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. De ahí que sea una exigencia constitucional que ninguno de los participantes conozca, antes de la apertura de las proposiciones económicas, cuáles son los precios ofertados por los licitantes y, por ende, cuál será finalmente el precio conveniente. Lo anterior tiene un propósito de interés público, consistente en el manejo de los recursos con eficiencia, eficacia y honradez, a fin de asegurar las mejores condiciones de contratación para el Estado, principio que debe prevalecer sobre el interés privado de la quejosa, traducido en conocer con anticipación el precio conveniente y tener la certeza de que resultará así vencedora y se le adjudicará el contrato. Por tanto, si el Constituyente exige que las propuestas de precio no se conozcan de antemano, y el legislador ha establecido las reglas para determinar cuál será, en definitiva y en cada caso concreto, el precio conveniente, ello no genera inseguridad jurídica al gobernado en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, el artículo 2, fracción XII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se apega a ella.". Amparo en revisión 587/2011. Bestphone, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

"... 107. Como lo ha establecido esta Suprema Corte reiteradamente, los principios constitucionales coexisten y deben lograr armonizarse para lograr la maximización de sus contenidos en el mayor grado posible, de esta forma el principio de interés público que rige en la actividad contractual debe armonizarse y permitir el cumplimiento de los principios que estructuran la libertad de trabajo de las personas, como es el principio que prohíbe el trabajo sin consentimiento y sin justa retribución y el principio general de que no existen servicio públicos obligatorios, salvo los casos de excepción previstos constitucionalmente, el cual, se insiste, se liga con el de 'honestidad', según el cual el Estado debe obrar sin incurrir en abusos al entablar relaciones contractuales con los particulares.

"...

"109. En suma, el artículo 134 constitucional establece un diseño de actividad contractual del Estado que exige del legislador el acomodo de dos conjuntos de principios: por una parte, la inclusión de figuras retributivas del trabajo, que, desde la perspectiva de otro principio –el de honradez– implica que el Estado ha de respetar, por regla general, las obligaciones contraídas y no incurrir en abusos, por ende, como lo afirma el recurrente, ha de tenerse como regla general que se han de respetar las obligaciones contractuales, y por el otro, prever las posibilidades de realización del principio de primacía del interés público, esto es, la posibilidad de utilización figuras legislativas, diseñadas con amplio margen de configuración normativa, que ubiquen asimétricamente al Estado para modificar o extinguir los contratos para lograr la realización de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

"...

"111. Como se estableció, el esquema que disciplina la actividad contractual del Estado exige el cumplimiento del principio de honradez, el cual se vincula con el hecho de que el Estado debe respetar los principios del artículo 5 constitucional; ...

"..."

### 6. Amparo en revisión 192/2014.

135. En este precedente, aprobado por la Primera Sala, en sesión del día catorce de enero de dos mil quince[60] **(2015),** se avaló la facultad del legislador secundario, para reglamentar todo el régimen contractual del Estado y no sólo aquello referido a la regulación de procedimientos alternos a las licitaciones.

136. Del fallo, derivó la tesis 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.),[61] la que es relevante al dejar clara la reserva que existe a favor del legislador para regular lo relacionado a los procedimientos de excepción a la licitación pública.

[60] Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ponente y presidente de esta Primera Sala.

[61] Décima Época. Registro digital: 2009728. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, materias constitucional y administrativa, tesis: 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.), página 477 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas. "RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL. El citado precepto constitucional tiene un contenido normativo complejo, ya que contiene distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, así como de contratación, el cual tiene aplicación para todos los niveles de gobierno. La regla principal que informa todos los contenidos se encuentra en el encabezado del enunciado: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Ahora bien, por lo que respecta al régimen contractual estatal, cabe identificar dos contenidos diferenciados: uno sustantivo y otro competencial. La porción sustantiva tiene la función de diseñar el régimen contractual de acuerdo con un fin rector: asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. El diseño tiene como base la figura de la licitación pública. El segundo contenido en el artículo 134 constitucional otorga facultad legislativa reglamentaria al legislador secundario para establecer casos de excepción a la aplicación de dicha figura, siempre que se sujete a los mencionados principios sustantivos, al establecer que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Por tanto, esta segunda regla presenta un contenido competencial y adjetivo, pues dispone que el legislador secundario deberá regular procedimientos, bases, reglas, requisitos y demás elementos para lograr la realización de los principios que informan el régimen contractual del Estado. Pues bien, de esta última disposición, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva una facultad

**7. Amparo en revisión 879/2016.**

137. Al resolver este asunto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día 21 de febrero de 2018, incluyó una referencia histórica y analítica del artículo 134 constitucional,[62] en los términos siguientes:

"...

"B. Licitación pública y derechos de quienes participan en ella

"34. Las licitaciones públicas no estaban expresamente previstas en el texto original de la Constitución Federal de 1917, sino que fueron establecidas por virtud de la reforma constitucional de 28 de diciembre 1982. Conforme a la iniciativa presidencial que le precedió, el objetivo de la reforma era dar un paso central para combatir la corrupción. Para ello, entre otros aspectos, se establecieron principios que guíen la actividad administrativa (eficacia, eficiencia y honradez); se restructuró el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y se amplió 'el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra'. Asimismo, desde la iniciativa se previó que para aquellos casos en los que la licitación no garantizara las mejores condiciones para el Estado, la ley definiría las bases y procedimientos para realizar las contrataciones. Derivado de la reforma constitucional en comento, el artículo 134 quedó de la siguiente manera:

reglamentaria en favor del legislador secundario para reglamentar todo el régimen contractual del Estado, pues si bien sólo se dispone que lo podrá hacer explícitamente cuando regule procedimientos alternativos a las licitaciones, debe entenderse que esta facultad reglamentaria abarca todo el referido ámbito material.". Amparo en revisión 192/2014. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[62] Por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Votó en contra el Ministro José Fernando Franco González Salas.

"(Se transcribe.)

"35. Aunque el precepto constitucional ha sido reformado con posterioridad, para lo que ahora interesa basta con precisar que el objetivo de incorporar la licitación pública como regla general para el régimen de contratación del Estado, tiene justificación no sólo en transparentar la actividad gubernamental, sino en preservar el interés de la colectividad hacia el mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

"36. Bajo esta perspectiva, conviene señalar que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 363/2009, precisó que la licitación pública debe ser entendida como un conjunto de actos administrativos por virtud de los cuales las entidades públicas invitan a los particulares a formular propuestas, con miras a la celebración de un contrato regido por el derecho público. En este sentido, se sostuvo que la licitación es un conjunto (sic) actos preliminares o preparatorios del contrato y no el contrato en sí mismo. De hecho, lo que se busca con las etapas que componen a la licitación es definir al co-contratante del Estado –quien le otorgue las mejores condiciones–, en función de las propuestas que se hayan presentado, y conforme a las bases que hayan sido formuladas por la convocante y en estricto respeto a los principios constitucionales ya referidos.

"…"

## 8. Conclusiones.

138. Del análisis de los precedentes arriba glosados, es posible concluir que, si bien este Alto Tribunal ha reconocido tanto al legislador federal, como al local, una amplia libertad configurativa para establecer en las leyes respectivas, todo lo relativo a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, así como en particular, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos aplicables a los casos en los que se considere que las licitaciones públicas no son idóneas para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de tal forma que, a partir de

dicha regulación, en los casos de excepciones a la licitación pública –e incluso en las mismas–, se logre acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado; lo cierto es que dicha habilitación no es ilimitada y exige al legislador, satisfacer en las leyes que expida: **(1)** el irrestricto cumplimiento a los principios aplicables al ejercicio del gasto público previstos en el primer párrafo del artículo 134 constitucional; **(2)** la plena observancia de los principios establecidos en los párrafos tercero y cuarto del propio precepto de la Carta Magna, así como **(3)** atender en general a otros principios consagrados en la propia Constitución Federal, entre ellos, los de legalidad e interés público.

### 6.2.4. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LAS NORMAS IMPUGNADAS A PARTIR DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

139. Con lo anterior, es posible proceder al análisis puntual de las normas impugnadas al tenor de los conceptos de invalidez formulados en cada caso. Pues bien, en una parte del primer concepto de invalidez, la entonces **Procuraduría General de la República,** planteó la inconstitucionalidad de los artículos **45,** fracción **XI,** de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y, **2,** fracción **XIV, 38,** fracción **IV** y **39,** fracción **XII,** de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, argumentando que dichos preceptos, al incluir exclusiones al procedimiento de licitación, vulneran la previsión contenida en el artículo 134 constitucional.[63]

140. En similar sentido, la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco,** en su primer concepto de invalidez, expresó lo propio en contra de los artículos **44,** primer párrafo, **45,** fracciones **IV, XI** y **XII,**[64] y **46** de la Ley

[63] En este concepto de invalidez, no se combate expresamente la fracción XII del artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, fracción a la que sólo se hace referencia con motivo de la transcripción de la opinión formulada por la Comisión Federal de Competencia. En esta demanda, dicha porción normativa se combate expresamente en el segundo concepto de invalidez.

[64] Se hace transcripción de la fracción IX del artículo 45, pero no se formula expresamente argumento en contra de lo ahí previsto.

de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y **2,** fracción **XIV,** 21, segundo párrafo, **39,** fracciones **XI, XII, XIII** y **XIV,** de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.[65]

141. En la impugnación, destacan los siguientes argumentos dirigidos a evidenciar la contradicción entre las normas impugnadas y el artículo 134 de la Constitución Federal:

| Conceptos de invalidez | Procuraduría General de la República | Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco |
|---|---|---|
| 1. Se vulnera la previsión constitucional relativa a que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas y abren la posibilidad de contratar de manera directa, **sin que exista una justificación debidamente razonable y proporcional.** | ✓ | |
| 2. Se otorgan a favor del Estado de Tabasco **amplios márgenes de discrecionalidad** en las mismas, es decir, quedará al arbitrio de las instancias de gobierno locales contratar de manera directa obras públicas o adquirir bienes y servicios teniendo solamente como parámetro que se trate de servicios relacionados con la atención de programas o proyectos estratégicos o destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura o impulsar el desarrollo del Estado, así como los relacionados con proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto de actividades en materia energética. | ✓ | |

[65] En contraste con lo expresado en el apartado III de la demanda, referido a normas cuya invalidez se reclama, no se dirigió la argumentación de forma expresa a los artículos 34, párrafo primero, 38, fracciones IV, IX y X.

| | | |
|---|---|---|
| 3. Las adiciones y reformas vulneran los derechos humanos de **legalidad y seguridad jurídica** al haberse aprobado una ley que exenta la licitación pública. | | ✓ |
| 4. Se **vulneran los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez** a los que se debe ceñir el legislador al regular todo proceso licitatorio. | ✓ | ✓ |
| 5. Los legisladores secundarios no están facultados para adicionar o reformar leyes locales con fundamento en un **proyecto de nación o la sola victoria electoral.** | | ✓ |
| 6. Es inconstitucional la **eliminación de los montos máximos** que como tope a la adjudicación directa se establecen en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. | | ✓ |
| 7. Es inconstitucional establecer en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios que **la licitación pública, no será la regla general** de la contratación pública. | | ✓ |
| 8. Es inconstitucional suprimir en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios el **criterio cuantitativo** que estaba establecido como base para que pudiera realizarse la adjudicación directa "...hasta por el monto establecido en el reglamento de esta ley..." | | ✓ |
| 9. El legislador local, perdió de vista el objetivo del Constituyente al incluir en el artículo 134 constitucional el concurso de todos los trabajos públicos, para obtener a favor de la Nación, las **mejores utilidades posibles, evitar fraudes y favoritismos.** | | ✓ |
| 10. El legislador local omite considerar que en la regulación de los casos en que la licitación sea ineficaz, **no puede existir una discrecionalidad administrativa irrestricta.** | | ✓ |
| 11. Los principios y exigencias en materia de contrataciones, constituyen una garantía para los ciudadanos, en cuanto a que el gasto se ejerza eficientemente, lo que no observan las normas impugnadas, mismas que, además, **permiten una restricción o regresión** en los derechos humanos, en perjuicio del artículo 1o. constitucional y de los principios de progresividad y *pro homine*. | | ✓ |

| | | |
|---|---|---|
| 12. Se afecta el derecho de los particulares a participar en una **competencia justa** a partir de una licitación pública. | | ✓ |

142. Pues bien, los argumentos antes enlistados, se estiman esencialmente fundados en lo general; y, en lo particular, permiten declarar la invalidez de una parte de las normas impugnadas, conforme a continuación se explica:

**B.1. Ley De Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.**

**Artículo 44, primer párrafo**

"**Artículo 44. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de las modalidades de invitación a cuando menos cinco personas o de adjudicación directa.**

"La opción que las dependencias y entidades ejerzan deberá motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"En el dictamen, deberán acreditarse de entre los criterios mencionados, aquellos en que se funda el ejercicio de la opción y contendrá además:

"I. El valor del contrato;

"II. Descripción general de los trabajos;

"III. El nombre o razón social y nacionalidad del contratista; y

"IV. En forma explícita, las razones técnicas, legales y económicas que den lugar al ejercicio de la opción.

"En estos casos, el titular del área responsable, o en quien delegue dicha facultad, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará a la secretaría y a la contraloría, un informe relativo a las contratos formalizados en el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del dictamen aludido en el tercer párrafo de este artículo."

143. El argumento de inconstitucionalidad que dirige la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco al artículo 44, primer párrafo, de la Ley

de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, descansa en que el mismo elimina la remisión que el texto anterior hacía al artículo 46; lo que, en opinión de la accionante, inobserva la regla general de que toda obra pública debe ser sometida a licitación pública y de que, cuando esto no sea posible, podrá optarse por otro medio de contratación, bajo los parámetros que establece la propia Carta Magna en su artículo 134, lo que exige que los ordenamientos secundarios deben establecer:

**• Las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.**

144. Al respecto, es cierto que la norma suprimió la remisión alegada,[66] sin embargo, el texto reformado, confrontado con el artículo 134 de la Ley Fundamental, no resulta inconstitucional, en atención a que:

145. (1). La previsión de que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de las modalidades de invitación a cuando menos cinco personas o de adjudicación directa; no implica que, en la selección de una de esas modalidades, deban dejarse de observar los requisitos que para cada una de esas alternativas contempla la propia ley.

146. (2). De optarse como medio alterno por una invitación a cuando menos cinco personas o por una adjudicación directa, ello implicaría necesariamente acreditar:

147. (a). La existencia de una de las excepciones tasadas que prevé el artículo 45 de la propia ley impugnada; o

148. (b) La condición de que el importe de cada operación no exceda los montos máximos establecidos en el reglamento de la ley.

[66] Texto anterior: "Artículo 44. En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevé el artículo 46 del presente ordenamiento jurídico..."

149. (3). Además, el artículo 44, en su segundo párrafo, dispone la obligación de que la opción que, en los casos referidos, ejerzan las dependencias y entidades, deberá motivarse, precisamente en los principios que contempla el cuarto párrafo del artículo 134 constitucional.

150. En esas condiciones, el texto reformado del artículo 44, primer párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que, de ninguna forma, deja de observar el mandato de la Constitución Federal, en cuanto a que, cuando se estime que la licitación pública no sea idónea, la ley establezca las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

151. No pasa desapercibido que el ordenamiento impugnado, presenta probables inconsistencias en cuanto a la modalidad de invitación restringida; la cual, en los artículos 44, primer párrafo y 47, primer párrafo, está referida a cuando menos cinco personas, en tanto que, en los artículos 30, fracción II, 45, último párrafo y 46 está referida a sólo tres personas; sin embargo, tal cuestión no se encuentra específicamente impugnada, ni forma parte de la causa de pedir contenida en las demandas que dieron lugar al presente asunto.

152. De igual forma, no pasa desapercibido que el precepto, también se cuestiona en otros conceptos de invalidez planteados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, con respecto a los derechos de desarrollo social y económico, así como de igualdad y no discriminación; no obstante, la argumentación relacionada parte precisamente de la idea de que la norma en cuestión, establece sin control excepciones a la licitación pública, lo que, como se ha expresado, no es el caso, amén de que el argumento de igualdad, más que centrarse en el artículo 44, se dirige al artículo 45, fracción IX, sobre el que en apartado previo se ha establecido una condición de improcedencia.

153. Por lo expuesto, **se reconoce validez** a lo señalado en el artículo **44, primer párrafo,** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.**

**Artículo 45, fracción IV**

"**Artículo 45.** Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando:

"...

"**IV. Sea necesario para garantizar la seguridad interior del Estado o la Nación, la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social o comprometan información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.**"

154. En lo que corresponde al artículo 45, fracción IV, reformada, el proyecto de sentencia que se sometió a discusión del Tribunal Pleno, proponía declarar la invalidez de la porción "***la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social***", al considerar que ésta, ampliaba de manera indiscriminada los supuestos de excepción a la licitación pública. Ello, esencialmente, al tenor de las siguientes consideraciones:

"Lo anterior es así, porque de forma abierta, genérica y predeterminada, se dispone una excepción a la licitación pública para todo tipo de obras o servicios relacionados con la seguridad pública, la procuración de justicia o la reinserción social. Esto es, se desarrolla un supuesto absoluto de excepción a la licitación pública en los casos referidos, sin considerar que pueden existir procesos de contratación relacionados en los que la licitación sí sea idónea.

"Lo anterior no implica que para ciertos procesos de contratación que puedan comprometer valores o finalidades afectas a la seguridad pública, la procuración de justicia o la reinserción social, la licitación pública pueda no ser idónea, pero sería necesaria mayor objetividad en la definición de dichos supuestos, a efecto de asegurar que la contratación está directamente relacionada con los valores que dichas actividades conllevan, ya que una excepción absoluta en los términos planteados, permite actualizar la excepción casi en cualquier caso, con amplio margen para la discrecionalidad y la arbitrariedad.

"Lo anterior, no se subsana con lo previsto en el artículo 44, en cuanto a que toda contratación por vía alterna a la licitación pública, exige de una determinada

motivación, ya que precisamente lo que permite la norma impugnada, es una excepción ex ante para cualquier contratación afecta a los rubros referidos, lo que precisamente facilita motivar con amplia discrecionalidad que cualquier compra relacionada con la seguridad, la procuración de justicia o la reinserción social, esté sujeta a la excepción por la materia de que se trata o por el sujeto que contrata, lo que no permite asegurar al Estado las mejores condiciones en la respectiva contratación..."

155. Sin embargo, en la discusión pública del asunto, se conformó una mayoría de seis votos[67] a favor de la propuesta y por la declaración de invalidez; en tanto que cinco votos,[68] se emitieron en el sentido de defender la validez de la norma, en tanto que la expresión "garantizar" contenida en el precepto, aseguraba que el caso de excepción a la licitación pública sólo aplicaría cuando las referidas funciones de seguridad pública, procuración de justicia y reinserción social, se encontraren en riesgo, lo que además, tendría que justificarse de manera razonable, en cuanto a por ejemplo, la urgencia o confidencialidad necesarios para llevar a cabo procedimientos alternos a la licitación pública.

156. Sobre ello, cabe recordar que, en una acción de inconstitucionalidad, sólo es posible declarar la invalidez de una norma cuando la resolución respectiva haya sido aprobada por al menos ocho votos. Lo anterior con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de esta disposición constitucional, que establecen:

"**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.

[67] Ministros Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.
[68] Ministros José Fernando Franco González Salas, Yazmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Ana Margarita Ríos Farjat y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

"…

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

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

157. Por ende, dado el resultado de la votación obtenida en la sesión de seis de julio de dos mil veinte, y al no reunirse la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez de la norma, lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto, por lo que este Alto Tribunal no emite pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad de la referida porción normativa impugnada.[69]

158. No obstante, durante la discusión del contenido del artículo 45, fracción IV, en cuestión, ocho[70] del Tribunal Pleno se pronunciaron sobre la necesidad de sí invalidar la porción "***la seguridad interior del Estado o la Nación***" atendiendo a que, en la diversa acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018,[71] se determinó lo siguiente:

"20. En el caso concreto, tenemos que el objeto de la ley impugnada, la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, se hizo al incorporar el concepto de seguridad interior dentro del concepto de seguridad nacional.

"21. La ley impugnada distingue entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material alguna entre las

[69] "*la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social*".
[70] Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Yazmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Ana Margarita Ríos Farjat, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alberto Pérez Dayán.
[71] Fallada en sesión del quince de noviembre de dos mil dieciocho.

mismas. De esta forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles.

"22. Esta cuestión constituye un fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las Fuerzas Armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución.

"23. El objeto de la ley dice ser regular la seguridad interior bajo la idea de que esta es una materia que se subsume dentro de la seguridad nacional, cuando en realidad encubre la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

"24. La ley impugnada sistematiza la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas propias de las entidades federativas y Municipios, y que no puede ser otra que la seguridad pública. Se dice que se regula una materia cuando realmente se está codificando otra.

"25. El legislador no incorpora a la Ley de Seguridad Interior las distintas vertientes de la seguridad nacional, sino justifica la disposición de las Fuerzas Armadas fuera de los supuestos previstos para tal efecto.

"26. Por tanto, no es posible que en una ley que se fundamenta en una determinada competencia constitucional se incluyan contenidos materiales de otra competencia que tiene alcance, parámetros y objeto distintos.

"27. Los supuestos de amenazas que configuran un problema de seguridad nacional previstos en el artículo 73 constitucional son distintos a los que se han tratado de conceptualizar como amenazas a la seguridad pública que se regula en el artículo 21 constitucional, que si bien pueden tener alguna conexión, no son lo mismo ya que descansan en finalidades y ámbitos de acción distintos.

"28. Al legislar sobre la seguridad pública sosteniendo que se legisla sobre seguridad nacional se genera una severa distorsión constitucional, puesto que se

permite que se introduzcan cuestiones que son ajenas o contrarias a las condiciones orgánicas y parámetros que rigen la seguridad pública.

"29. De esta forma, bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, se modifica la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.

"30. La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

"31. Por otra parte, la Ley de Seguridad Interior distribuye facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo.

"32. La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y Municipios.

"33. En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

"34. Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.

"35. De una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal.

"36. La problemática constitucional sobre la utilización de militares en tareas de seguridad pública se debe analizar desde la perspectiva de las competencias constitucionales que han sido conferidas a las instituciones, y no respecto de que ningún militar pueda participar, por definición, en tareas distintas a la guerra o la disciplina castrense.

"37. De conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última ratio y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

"38. En el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte Interamericana dijo que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

"39. El mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser:

"a) Extraordinaria, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

"b) Subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles;

"c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y

"d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes e independientes.

"40. En este sentido, el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.

"41. Para tales efectos, es necesario distinguir entre las Secretarías de Defensa y de Marina como departamentos administrativos de la administración pública federal que pueden realizar tareas que no son militares, como la protección civil en casos de desastre o la regulación de licencia de portación de armas de fuego y de las Fuerzas Armadas, que como cuerpos militares cuentan con sus propias leyes orgánicas.

"42. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas.

"43. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

"44. En conclusión, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.

"45. Así, ante lo fundado de los argumentos, lo procedente es declarar la invalidez del decreto mediante el cual se expidió la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

"..."

159. Por lo anterior, **se declara la invalidez** del artículo **45**, fracción **IV**, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en la porción normativa que indica: "***la seguridad interior del Estado o la Nación***".

**Artículo 45, fracción XI**

"**Artículo 45.** Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando:

"...

"**XI. Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que detonen el empleo y mejoren la infraestructura impulsando el desarrollo económico del Estado.**"

160. Por cuanto se refiere al artículo **45, fracción XI,** de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, **se declara su invalidez,** toda vez que ésta, agrega una excepción absoluta a la licitación pública sobre un concepto indeterminado que se presta a la amplia discrecionalidad y la arbitrariedad, ya que el sólo considerar como supuesto de excepción, la realización de proyectos estratégicos que detonen el empleo y mejoren la infraestructura impulsando el desarrollo económico del Estado, permite que prácticamente cualquier contrato de obra pública o servicios relacionados puedan formar parte de dicha categoría; puesto que es vocación del Estado velar por dichos propósitos y en cierta forma, toda obra de mayor o menor impacto, puede incidir en ello.

161. Lo anterior, además de que podrían existir componentes de un proyecto estratégico que no necesariamente justifiquen un mecanismo de contratación alterno a la licitación pública; y que, la sola urgencia de los mismos, referida en la exposición de motivos del Decreto 001, no es suficiente por si sola para colmar los principios establecidos en el artículo 134 en materia de contrataciones públicas, pues se comprometen innecesariamente dichos principios con una previsión tan genérica de excepción como la analizada.

**Artículo 45, fracción XII**

"**Artículo 45.** Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando:

"...

"**XII. Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado para la realización de proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética previstos por las leyes de la materia.**"

162. Similar criterio aplica a la fracción **XII** adicionada al artículo **45** de la ley, no sólo en cuanto a la indeterminación que también se advierte en dicho texto referido a "*proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética*" lo que actualiza la excepción, sino porque, además, el supuesto se actualiza respecto de convenios firmados con un determinado sujeto, en el caso, "***la Federación o las empresas productivas del Estado***", siendo que la Constitución Federal, no distingue que la no idoneidad de la licitación pública, pueda actualizarse sólo por el hecho de que la contratación esté relacionada con un proyecto suscrito entre entes públicos, en el caso, entre entes federales y estatales.

163. En realidad, lo que la excepción impugnada pretende, como se advierte de la exposición de motivos del decreto, es que los recursos del Gobierno Federal fluyan sin obstáculos al Estado de Tabasco y que éste, aproveche sin retraso dichos fondos e inversiones; no obstante, ello en sí mismo no puede ser motivo de excepción a la licitación pública, ya que ni justifica su no idoneidad, ni menos aún permite colmar el respeto a los principios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Federal.

164. Ello compromete dichos principios, en tanto que una excepción absoluta e indeterminada como la referida, no garantizará necesariamente las mejores condiciones al Estado, pues se da pauta a que contrataciones de mayor o menor monto e impacto evadan la licitación sólo por una urgencia de carácter subjetivo, y no respaldada en una justificante objetiva y técnica que permita justificar un verdadero caso de no idoneidad de la licitación.

165. En dichos términos, **se declara la invalidez** de la fracción **XII** adicionada al artículo **45** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.**

**Artículo 46**

"**Artículo 46. Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley,** las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obra pública y servicios relacionados con las mismas, a través de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el reglamento de esta ley en la inteligencia de que, en ningún caso, este importe deberá fraccionarse para quedar comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo."

166. En el caso, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, refiere que es inconstitucional el artículo **46** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco,** en lo que se refiere a la adición que a la norma se hizo de la expresión: "***Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley***".

167. Al respecto, se hace innecesario el estudio de la referencia que, la norma impugnada, hace a las fracciones XI y XII del diverso artículo **45** del propio ordenamiento, en tanto que las mismas ya fueron previamente declaradas inválidas en su totalidad y, por consecuencia, aquí también deben invalidarse; y si bien, de la fracción IV sólo se invalidó una porción normativa, lo cierto es que en aras de priorizar el principio de seguridad jurídica, se hace indispensable eliminar la totalidad de la referencia que adicionó el legislador local al artículo 46 en la reforma objeto de análisis.

168. Ello, porque de otra forma, se presentaría una incongruencia en la ley, en tanto que en un artículo (46) referido exclusivamente a la viabilidad de considerar una excepción a la licitación pública en atención a la regla de que el importe de la licitación no exceda los montos máximos previstos en el reglamento, se estaría entremezclando una regla totalmente distinta referida a casos tasados de excepción a la licitación pública (45), que no están sujetos a la regla de montos

máximos, precisamente porque dichos supuestos de excepción tienen sustento en una justificación propia y suficiente.

169. Pensar de otra forma, y mantener la referencia adicionada en sus términos, o cuando menos, en su referencia a la fracción IV del artículo 45, podría dar lugar a entender que los distintos supuestos de excepción a la licitación pública, contemplados en el artículo 45 –*con excepción de la fracción IV*–, tendrían que cumplir, además, con la regla de montos máximos, lo que no resulta razonable.

170. Lo anterior, ya que, por ejemplo, la fracción I del artículo 45 descansa en el supuesto de que el contrato, sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos; y si esta categoría, tuviera además que estar limitada a un contexto de montos máximos, la consecuencia es que una adquisición necesaria de ese tipo, simplemente no podría llevarse a cabo en todos los casos si el valor de la obra o producto, excede de los montos determinados en el respectivo reglamento. Dicha problemática, se reflejaría también con dificultades en las restantes fracciones, en las que, de mantenerse la "excepción" prevista al inicio de la norma, resultaría irrazonable exigir la licitación pública si el contrato es superior a cierto monto. En esos casos, si bien no se volvería estrictamente imposible la contratación –como en los supuestos de desastres naturales o de urgencia derivada de casos fortuitos o fuerza mayor–, dicho procedimiento de contratación (licitación pública) sí resultaría ineficiente o contrario a la obtención de las mejores condiciones del mercado.

171. En suma, considerar a los casos tasados y a la regla de monto como requisitos conjuntivos, obligaría a celebrar contratos a través de licitación pública en supuestos en los que ésta no resulta idónea para cumplir los principios de eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, ni para asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, como exige el artículo 134 constitucional.

172. Luego, considerar que deben cumplirse conjuntivamente los casos tasados del artículo 45 y la regla de monto del artículo 46, haría a los supuestos de excepción nugatorios, ineficientes, ineficaces y antieconómicos.

173. En ese contexto, y si bien por distintas razones a las planteadas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, **se declara la invalidez** del artículo **46** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco,** en su porción normativa: "***Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII, de esta ley***".

174. Lo anterior, por consecuencia, hace innecesario el estudio de los argumentos de invalidez planteados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco; toda vez que, con la invalidez decretada, se elimina el alcance que la norma podría tener en cuanto a la supuesta ampliación sin justificación de los supuestos de excepción a la licitación pública.

**B.2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

**Artículo 2, fracción XIV**

"**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"…

"**XIV. Adjudicación directa:** Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan la condiciones que para ello establece esta ley."

175. La modificación a esta disposición, se reduce a un simple ajuste de la definición del concepto "**adjudicación directa**",[72] que, a pesar de eliminar la referencia a montos máximos, no impide considerar que éstos seguirán aplicándose en los casos previstos en la ley; por lo que, en realidad, el texto reformado no impacta negativamente la observancia a los principios que contiene el artículo 134 de la Ley Fundamental. Ello, puede apreciarse mejor en el siguiente análisis:

[72] Texto previo al reformado: "**XIV. Adjudicación directa:** Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, **hasta por el monto establecido en el reglamento de esta ley**, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan las condiciones que para ello establece esta ley."

176. **(I).** En el texto de la ley anterior a la reforma, se adoptó en el artículo 21 el principio constitucional de la licitación pública como regla general, aunque en el propio texto, se incluyeron posibles excepciones que deben entenderse no sujetas a monto de operación; lo que, en realidad, parecía incongruente con la definición incluida en el artículo 2, fracción XIV. Por otro lado, el artículo 39 enlistaba otros supuestos de excepción que también podían entenderse no sujetos a monto de operación; y, a la vez, los artículos 39 Bis y 40 incluían un supuesto adicional de excepción no sujeto a monto de operación. El artículo 38, no es expreso en ello, pero su lectura, conjunta con los artículos 23 y 37, permite entender que implícitamente, también consideraba excepciones a la licitación pública –no sujetas a monto de operación–.

177. Tal interpretación se sostiene, en tanto que los artículos 23 y 36 de la ley, contemplan mecanismos de determinación de la vía de contratación acorde al monto de la operación, mientras que el artículo 37[73] de la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, aclara que los supuestos de contratación previstos en los artículos 38, 39 y 40, no estarán sujetos a los procedimientos establecidos en los artículos 21 y 22, los cuales, precisamente se refieren a la regla general de licitación pública y a los distintos procedimientos posibles de contratación.

178. Todo ello, permite entender que la regla de monto de la operación, constituía sólo un elemento más para la determinación de la vía de contratación y que podría actualizar, en sí misma, una excepción más a la licitación pública; en tanto que los supuestos de excepción contenidos en los artículos 21, segundo párrafo, 25, 38, 39, 39 Bis y 40, eran autónomos y elegibles independientemente del monto de la operación involucrada.

---

[73] "**Artículo 37.** En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 38, 39 o 40 de la presente ley, la secretaría podrá optar por fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, respecto de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que en las propias disposiciones se señalen, sin llevar a cabo los procedimientos que establecen los artículos 21 y 22 de la misma. "La opción que la secretaría ejerza en los términos del párrafo anterior deberá justificarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El dictamen a que se refiere el artículo 34 de esta ley deberá motivarse y fundarse adecuadamente para acreditar que la adquisición, el arrendamiento o el servicio de que se trate se encuadra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 25, fracción I, 38, 39 o 40 de la ley, expresando de entre los supuestos en ellos establecidos, aquellos en que se justifica el ejercicio de la opción."

179. **(II).** Por su parte, el sistema normativo modificado, elimina la referencia a montos contenida en el artículo 2, fracción XIV, la cual, en cierta forma, confundía los alcances de la adjudicación directa regulada en la ley, en tanto que la misma podía operar en algunos casos bajo la regla de montos, y en otros casos, bajo la actualización de supuestos específicos de excepción ajenos al monto de la operación involucrada.

180. Dicha aclaración se fortalece en la fracción XIV adicionada al artículo 39, precisamente con el alcance de considerar como excepción independiente que permite la adjudicación directa, la referida a los casos y montos que determine el Comité de Compras del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

181. Esto es, la determinación de la vía de contratación a partir del monto de la operación se mantiene en la nueva ley, como ya existía regulado con menor precisión en el texto anterior, pero no existe en realidad una supresión de la regla de montos tope de contratación, aunque sí sobre quién los fijará en el caso de las adjudicaciones directas, ya que en tanto el texto anterior de la ley delegaba dicha facultad al Ejecutivo a partir del reglamento correspondiente, ahora lo hace a un Comité que, en cada caso, deberá resolver lo conducente.

182. Luego, en realidad, el ajuste que impacta al artículo 2, fracción XIV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco no es de mayor trascendencia, pues tanto en el texto anterior del ordenamiento, como en el reformado, se mantienen de manera general las posibilidades de excepción a la licitación pública por el monto de la operación, o por la actualización de un supuesto específico de excepción ajeno a dicho monto. Así, lo relevante es cómo se regula cada mecanismo, y no necesariamente la definición de un concepto, misma que, en el caso, sí presentaba incertidumbre o inconsistencia en el texto anterior, lo que se pretende corregir en el texto reformado.

183. En consecuencia, y dado que el texto reformado e impugnado, en realidad no tiene el impacto aducido por los promoventes, lo procedente es **reconocer la validez** del artículo **2,** fracción **XIV,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

**Artículo 21, párrafo segundo**

"**Artículo 21.** Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la ley.

"Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarse o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la, o de las patentes, de los bienes o servicios; cuando el bien que se pretenda adquirir sea una obra de arte; cuando se traten derechos de autor u otros derechos exclusivos, **y cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 25, 39, 39 bis y 40 de la ley.**"

184. En lo que corresponde al artículo 21 de la ley en cuestión, el ajuste a su segundo párrafo, sólo concentra como supuestos de excepción a la licitación pública, casos que ya estaban considerados en el texto de la ley vigente antes de la expedición del Decreto 001; por lo que, en realidad, no se están incorporando nuevas excepciones a la ley en la porción modificada, sino que únicamente se advierte que se busca dar mayor claridad al ordenamiento a partir de la remisión a otros supuestos de excepción que la ley ya contemplaba y sigue aun contemplando en el texto vigente –aunque con algunos ajustes–, lo que de ninguna forma puede considerarse que amplía injustificadamente los supuestos de excepción a la licitación pública, en perjuicio de los principios que protege el artículo 134 de la Constitución Federal.

185. En esos términos, no se advierte que pueda surgir de dicha modificación, una posible contradicción con el Texto Constitucional, lo que, en su caso, podría corresponder a cada una de las normas objeto de remisión, en la porción reformada o adicionada, pero no en este precepto. Luego, procede **reconocer la validez** del artículo **21, segundo párrafo** en cuestión.

**Artículo 38, fracción IV**

"**Artículo 38.** El titular del Poder Ejecutivo del Estado podrá autorizar a la secretaría el fincamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto corriente, y establecerá las medidas de control que estime pertinentes, en los siguientes casos:

"I. Cuando se realicen con fines de seguridad;

"II. Cuando peligre la integridad de los habitantes del Estado;

"III. Cuando sea necesario salvaguardar los intereses del Estado; y

"**IV. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que sean necesarios para la realización de proyectos, obras y/o acciones que detonen el empleo, mejoren la infraestructura e impulsen el desarrollo económico y/o social del Estado.**"

186. Atendiendo a lo señalado en el artículo 37[74] de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, es posible considerar que lo adicionado al artículo 38, fracción IV, sí actualiza un nuevo supuesto de excepción a la licitación pública en el que puede optarse por una adjudicación directa.

187. Dicha fracción, en su esencia, reproduce casi de manera íntegra el supuesto de excepción considerado en el artículo 45, fracción XI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, de ahí que, por similares razones, que se tienen aquí por reproducidas, **se declara la invalidez** del artículo **38,** fracción **IV,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

Ello, esencialmente, atendiendo a que dicho supuesto de excepción a la licitación pública, contiene una hipótesis indeterminada que se presta a la amplia discrecionalidad y a la arbitrariedad, cuestiones contrarias a los principios contenidos en el artículo 134 de la Ley Fundamental.

**Artículo 39, fracción XI**

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar con-

[74] "**Artículo 37.** En los supuestos y con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 38, 39 o 40 de la presente ley, la secretaría podrá optar por fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa, respecto de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que en las propias disposiciones se señalen, sin llevar a cabo los procedimientos que establecen los artículos 21 y 22 de la misma."

tratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"...

"**XI. Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto a las actividades en materia energética previstas por las leyes respectivas.**"

188. El Decreto 001 impugnado adicionó como un nuevo supuesto de excepción a la licitación pública, el contenido en el artículo 39, fracción XI, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, referido a la realización de proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado, respecto a las actividades en materia energética previstas por las leyes respectivas. Dicho texto, esencialmente, corresponde al adicionado en la fracción XII del artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco y que ya fue declarado inválido en este fallo, por contener una hipótesis de excepción a la licitación pública de carácter indeterminado, que resulta violatoria de los principios que protege el artículo 134 constitucional.

189. Así, por similares razones que se tienen aquí por reproducidas, **se declara la invalidez** del artículo **39,** en su fracción **XI,** de la aludida **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

**Artículo 39, fracción XII**

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"...

"**XII. Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para atender programas o proyectos destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura e impulsar el desarrollo económico y social del Estado.**"

190. De igual forma, con relación a lo referido con respecto a los artículos 38, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, y 45, fracción XI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, y bajo las mismas consideraciones, se estima que resulta inconstitucional el artículo 39, fracción XII, de la primera ley mencionada, la cual, esencialmente, con menores ajustes gramaticales, reitera como supuesto de excepción de la licitación pública, el referido a adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que sean necesarios para la realización de proyectos, obras y/o acciones que detonen el empleo, mejoren la infraestructura e impulsen el desarrollo económico y/o social del Estado.

191. En dichas condiciones, **se declara la invalidez** del artículo **39,** fracción **XII,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

**Artículo 39, fracción XIII**

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"…

"**XIII. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios que se requieran para atender los casos previstos en el artículo 39 Bis de esta ley; y.**"

192. En el caso de la fracción XIII adicionada al artículo 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, la misma, básicamente hace remisión a lo señalado en el artículo 39 Bis ya existente en el texto del ordenamiento previo a la expedición del Decreto 001 impugnado.

193. De hecho, en dicho artículo 39 Bis[75] se contemplaba ya y se mantiene, un supuesto específico de excepción a la licitación pública y en el que procede la

[75] **Texto anterior a la reforma impugnada y que no fue objeto de reforma en el Decreto 001 impugnado: "Artículo 39 Bis.** De manera excepcional, procede la adjudicación directa, sin la auto-

adjudicación directa, aun sin autorización del Comité de Compras, en aquellos casos que requieran enfrentar de inmediato casos evidentes de extrema urgencia cuando esté en peligro la vida, seguridad e integridad de las personas, derivado de casos fortuitos o de fuerza mayor y en los que no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación en cualquiera de sus modalidades en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, condicionado ello a que se adjudique sólo lo estrictamente necesario.

194. Luego, en realidad no se crea un nuevo supuesto de excepción a la licitación pública, ni se desarrollan en las demandas argumentos específicos en contra de la hipótesis adicionada, misma que se reitera, no es más que una remisión a un supuesto de excepción ya existente.

195. En dichos términos, **se reconoce validez** al artículo **39,** fracción **XIII,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

**Artículo 39, fracción XIV**

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"…

"**XIV. En los casos y por el monto que determine el Comité de Compras con la finalidad de atender la operatividad de la secretaría, dependencias, órganos y entidades.**"

rización del Comité de Compras, para enfrentar de inmediato casos evidentes de extrema urgencia cuando esté en peligro la vida, seguridad e integridad de las personas, derivado de casos fortuitos o de fuerza mayor y en los que no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación en cualquiera de sus modalidades en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate. En este supuesto la adjudicación deberá limitarse a lo estrictamente necesario y darse aviso en cuanto sea posible, al Comité de Compras y a la contraloría, para los efectos procedentes."

196. En lo que corresponde a la fracción XIV adicionada al artículo 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, lo relevante es que el texto del ordenamiento anterior a la reforma, ya contemplaba en el artículo 23, párrafo primero, a contrario sensu y párrafo segundo, cierta posibilidad de que el Comité de Compras, autorizare procedimientos a partir de la modalidad que en cada caso correspondiere acorde al monto de la operación.

197. No obstante, dicha posibilidad de realización de adjudicaciones directas o alternas a la licitación pública, a partir del monto de las operaciones, también derivada de los artículos 2, fracción XIV, 3 y 36 del texto anterior al Decreto 001, se ve seriamente modificada en la redacción modificada del ordenamiento vigente.

198. Ello, porque ahora, la posibilidad de realizar adjudicaciones directas bajo la regla de monto de la operación, ya no se hace depender de lo dispuesto en el reglamento de la ley, sino de lo así autorizado por el Comité de Compras del Poder Ejecutivo del Estado, y ello, sólo en los casos aprobados por ese Comité que tengan como finalidad "*atender la operatividad de la Secretaría, dependencias, órganos y entidades*".

199. Así, por un lado, se condiciona la posibilidad de adjudicación directa a ciertos fines, que, en realidad, se describen en una expresión de gran indeterminación, puesto que el término "*atender la operatividad*", es sumamente amplio, subjetivo y permite gran discrecionalidad y arbitrariedad en la determinación de lo que puede o no atender la operación de un ente público; pero por otro lado, lo también grave, es que se otorga amplia discrecionalidad al referido Comité para autorizar montos aplicables a adjudicaciones directas realizadas a partir de este supuesto.

200. Ello sin duda, no abona a los principios que salvaguarda el artículo 134 constitucional en materia de contrataciones públicas, puesto que, en la norma impugnada, se abre un amplio espectro de indefinición que no permite garantizar al Estado las mejores condiciones; y, contrario a ello, se expone en gran medida a los procesos de contratación, a la imparcialidad, a la arbitrariedad y a otros posibles vicios que sí contradicen el mandato del artículo 134 de la Carta Magna.

201. Así, al delegarse en un Comité del propio Poder Ejecutivo, la decisión de fijar casos y montos por los que pueda realizarse una adjudicación directa, se diluye la posibilidad de que sea, en principio, una ley, la que, conforme al artículo 134 constitucional, señale las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, en aquellos casos en que no se estime idónea la licitación pública.

202. Y si bien ha sido criterio de este Alto Tribunal, aceptar que los montos respectivos que permitan definir supuestos en los que, dado el impacto de la contratación, no sea viable desarrollar una licitación pública, se fijen en Decretos emitidos por el legislador –caso de los presupuestos de Egresos–, mismos que son discutidos en la propia esfera del Congreso respectivo y una vez aprobados, debidamente publicados en el respectivo órgano oficial de difusión del gobierno respectivo, lo cierto es que no se ha llegado al extremo de aceptar que dichos montos, puedan ser definidos de manera discrecional por un Comité del propio Ejecutivo contratante, lo que además, no asegura ni transparencia, ni imparcialidad, ni debido respeto a los demás principios que deben ser observados en todo proceso de contratación pública.

203. Luego, y toda vez que la norma impugnada contiene una hipótesis normativa que, de manera abierta, confiere a un Comité de tipo administrativo, la facultad de decidir libremente sobre casos y montos en los que sea posible adjudicar directamente un contrato, con la única condición de que estén referidos a la finalidad de atender la operatividad del respectivo ente público, lo que además, se estima también indeterminado y expuesto sin control a una amplia discrecionalidad, procede declarar su inconstitucionalidad.

204. Conviene aclarar que, si bien, en lo general, resulta aceptable que se fijen excepciones a la licitación pública bajo la regla de montos máximos, o bajo la regla de supuestos tasados que descansan en una justificación razonable, lo que no es permisible es que, una norma como la impugnada, genere una previsión indeterminada para que el Comité de Compras en cuestión, construya de forma indiscriminada nuevas excepciones por caso y por monto, sólo bajo el supuesto de que ello atenderá la operatividad de determinadas instancias públicas, cuestión que se considera permite una amplia discrecionalidad y espacio para la arbitrariedad.

205. Esto es, la norma como se presenta, desarrolla una hipótesis que permite crear tantas excepciones a la licitación pública como se desee (por razón o por monto), tanto sólo bajo la consideración de que permitirán atender la operación, lo que sin duda es contrario al artículo 134 constitucional.

206. Por tanto, **se declara la invalidez** del artículo **39,** fracción **XIV,** de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.**

207. SÉPTIMO.—**Estudio innecesario de las cuestiones restantes.** Dado el resultado del estudio anterior, y al haberse declarado la invalidez de distintas normas impugnadas, por haber resultado fundado el primero de los argumentos de invalidez objeto de estudio (Cuestión 1), se estima innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos a las mismas normas (Cuestiones 2 a 6).[76]

208. No obsta a lo anterior, el que atendiendo a la primera cuestión analizada, subsista aún reconocimiento de validez a los artículos 44, primer párrafo y a la porción que subsiste del artículo 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, así como a los artículos 2, fracción XIV, 21, segundo párrafo y 39, fracción XIII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, toda vez que resultaría inútil el análisis de las cuestiones restantes por las que también se impugnan dichos dispositivos.

209. Lo anterior, atendiendo a que las referidas normas, en sus adiciones y reformas, no tienen el alcance que las promoventes aducen sobre las mismas; ya que, como fue demostrado, en dichos preceptos no se adicionan nuevos supuestos de excepción a la licitación pública, ni se elimina directamente en ellas la regla de montos para la realización de procedimientos alternos de contratación.

210. Esto es, las supuestas violaciones a los derechos social y económico, a la igualdad y no discriminación, así como a la libre concurrencia y competencia,

[76] Número de registro digital: 181398. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004; pág. 863. P./J. 37/2004.

argumentadas por las accionantes, parten de la idea de que las normas impugnadas crean excepciones no justificadas a la licitación pública, lo que en el caso de las disposiciones que no fueron objeto de invalidez, ya se explicó que no es así.

211. OCTAVO.—**Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez de las porciones normativas de los artículos que enseguida se indica:

212. **8.1. De la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco:**

213. La **fracción IV** del artículo **45,** en la porción normativa: "***la seguridad interior del Estado o la Nación***".

214. Las fracciones **XI** y **XII,** en su totalidad, del artículo **45.**

215. El artículo **46,** en la porción normativa "***Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley***".

216. **8.2. De la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco:**

217. La fracción **IV,** en su totalidad, del artículo **38.**

218. Las fracciones **XI, XII** y **XIV,** en su totalidad, del artículo **39.**

219. Para ilustrar la invalidez de las diversas porciones normativas de los preceptos que se decretan en este considerando, se incluye la siguiente tabla:

| **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco** |
|---|
| "**Artículo 45.** Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando: |

"...

"**IV.** Sea necesario para garantizar ~~**la seguridad interior del Estado o la Nación**~~, la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social o comprometan información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal, Estatal o Municipal;

"...

~~**"XI.- Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que detonen el empleo y mejoren la infraestructura impulsando el desarrollo económico del estado; y**~~

~~**"XII.- Se trate de obras y servicios relacionados con las mismas que sean convenidos con la Federación o con las Empresas Productivas del Estado para la realización de proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética previstos por las leyes de la materia."**~~

"**Artículo 46.** ~~**Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley,**~~ las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obra pública y servicios relacionados con las mismas, a través de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el reglamento de esta ley en la inteligencia de que, en ningún caso, este importe deberá fraccionarse para quedar comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo."

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco**

"**Artículo 38.** El titular del Poder Ejecutivo del Estado podrá autorizar a la secretaría el fincamiento de pedidos o la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el gasto corriente, y establecerá las medidas de control que estime pertinentes, en los siguientes casos:

"...

"~~**IV. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que sean necesarios para la realización de proyectos, obras y/o acciones que detonen el empleo, mejoren la infraestructura e impulsen el desarrollo económico y/o social del Estado.**~~"

"**Artículo 39.** En la modalidad de adjudicación directa, las dependencias, órganos y entidades, mediante solicitud debidamente fundada y motivada, que autorice el Comité de Compras, podrán, bajo su responsabilidad, fincar pedidos o celebrar contratos de manera directa sin llevar a cabo las licitaciones que se establecen en los

artículos 21 y 22, fracciones I a III, de este ordenamiento, en los casos de excepción que la propia ley señala y los supuestos que a continuación se indican:

"...

~~"XI.- Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para la realización de proyectos estratégicos que sean convenidos con la Federación o con las empresas productivas del Estado respecto a las actividades en materia energética previstas por las leyes respectivas;~~

~~"XII.- Cuando se trate de adquisiciones arrendamientos y servicios, que sean necesarios para atender programas o proyectos destinados a detonar el empleo, mejorar la infraestructura e impulsar el desarrollo económico y social del Estado;~~

~~"XIV.- En los casos y por el monto que determine el Comité de Compras con la finalidad de atender la operatividad de la secretaría, dependencias, órganos y entidades."~~

220. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 99/2018, promovida por la –entonces– Procuraduría General de la República.

SEGUNDO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 101/2018, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco.

TERCERO.—Se desestima en la acción de inconstitucionalidad 101/2018 respecto de la impugnación del artículo 45, fracción IV, en su porción normativa "***la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social***", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho.

CUARTO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 101/2018 respecto de los artículos 45, fracción IX, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, así como 34, párrafo primero y 39, fracciones IX y X, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformados mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando cuarto de esta decisión.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 44, párrafo primero y 46 –con la salvedad indicada en el punto resolutivo sexto– de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, así como 2, fracción XIV; 21, párrafo segundo, y 39, fracción XIII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, en atención a lo indicado en el considerando sexto de esta determinación.

SEXTO.—Se declara la invalidez de los artículos 45, fracciones IV, en su porción normativa "la seguridad interior del Estado o la Nación", y XI y XII, y 46, en su porción normativa "Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, así como 38, fracción IV, y 39, fracciones XI, XII y XIV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, conforme a lo determinado en el considerando sexto de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando octavo de este fallo.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

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

**En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:**

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de la legitimación de la Comisión accionante, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, atinente a las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán por la invalidez total de la fracción cuestionada, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos

de invalidez", en su apartado B.1, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción IV, en su porción normativa "la seguridad pública, la procuración de justicia, la reinserción social", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa por razones diversas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por razones diversas, Piña Hernández por razones diversas, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, atinente a las causales de improcedencia advertidas de oficio, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 101/2018 respecto de los artículos 45, fracción IX, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, y 39, fracciones IX y X, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformados mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, por ausencia de cambio normativo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones diversas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,

Franco González Salas por razones diversas, Aguilar Morales por razones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek por razones diversas, Pérez Dayán por razones diversas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, atinente a las causales de improcedencia advertidas de oficio, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 101/2018 respecto del artículo 34, párrafo primero, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, por no haberse esgrimido conceptos de invalidez en su contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, a la precisión de la litis y al estudio de fondo, en su parte preliminar, consistente en contestar el argumento competencial atinente a que el Estado no podía regular la materia energética.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones distintas, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.1, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 44, párrafo primero, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de

formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.1, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez del artículo 46, salvo su porción normativa "Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.2, en sus partes primera, segunda y sexta consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 2, fracción XIV, 21, párrafo segundo, y 39, fracción XIII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán por la invalidez total de la fracción cuestionada y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.1, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción IV, en su porción normativa "la seguridad interior del Estado o la Nación", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en sus apartados B.1, en sus partes tercera y cuarta, y B.2, en sus partes tercera, cuarta y quinta, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 45, fracciones XI y XII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, así como 38, fracción IV, y 39, fracciones XI y XII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, adicionados mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.1, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo

46, en su porción normativa "Con la excepción de los casos previstos en el artículo 45, fracciones IV, XI y XII de esta ley", de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su cuestión 2, denominada "Análisis específico de las normas impugnadas a partir de los conceptos de invalidez", en su apartado B.2, en su parte séptima, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, fracción XIV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio innecesario de las cuestiones restantes y a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

**En relación con el punto resolutivo séptimo:**

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

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia XXVII.3o. J/14 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril de 2015, página 1451, con número de registro digital: 2008815.

Las tesis aisladas 1a. CXLII/2012 (10a.) y 1a. CXLV/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 490 y Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, con números de registro digital: 2001371 y 166422, respectivamente.

La tesis de rubro "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación P. C/97 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 162, con número de registro digital: 198428.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de mayo 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 99/2018 y su acumulada 101/2018.

**Falta de legitimación por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco para impugnar disposiciones generales que no se encuentran directamente vinculadas con la transgresión a derechos humanos.**

En el considerando tercero de la resolución, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno consideraron que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos

de Tabasco contaba con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 001, publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho, que reformó diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas de Tabasco, referentes a los procedimientos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, aspectos que se encuentran regulados, fundamentalmente, en el artículo 134, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución Federal.

Respetuosamente, discrepo del criterio mayoritario, pues considero que, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos sólo cuentan con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos Locales de sus respectivas entidades federativas, cuando estimen que éstas vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Lo anterior se desprende del dictamen del decreto de reforma a la Constitución Federal publicado en el Periódico Oficial de la Federación publicada el catorce de septiembre de dos mil seis, en donde se dijo lo siguiente:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

"Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

"Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competencia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.

"Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto, se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales y, en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas las herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explicita, 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 otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones."

Como puede advertirse, la intención del Poder Reformador de la Constitución fue la de otorgar legitimación activa a las Comisiones Nacional y Estatales de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad, pero limitada a aquellos casos en que se controvirtiera una vulneración directa a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En ese sentido, no advierto que, en este caso, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Tabasco, cuente con legitimación para impugnar la constitucionalidad de aspectos relativos a la regulación de los procedimientos de contratación de obra pública, así como para la adquisición de bienes y prestación de servicios en el Estado de Tabasco.

Los conceptos de invalidez que planteó el citado organismo estatal de protección de derechos humanos, se relacionan con la reforma a diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco, las que consideró que trastocaban los principios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez por incluir nuevos supuestos de excepción a la licitación pública, lo que podría impactar en los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, desarrollo humano, social y económico, así como de igualdad de oportunidades y trabajo, así como de no discriminación.

Sin embargo, de los conceptos de invalidez planteados por la referida Comisión Estatal de Derechos Humanos, no advierto que haya aducido la existencia de una violación directa de tales derechos fundamentales derivado de la reforma a los ordenamientos citados, los que se abocan únicamente a regular los procedimientos relativos a la contratación de obras y servicios públicos, así como a la adquisición, arrendamientos y prestación de servicios por parte de los entes públicos del Estado de Tabasco.

Si bien, la inconstitucionalidad de cualquier precepto puede, de forma indirecta, transgredir los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, ello no justifica que los organismos protectores de derechos humanos, tanto nacional como de las entidades federativas, cuenten con legitimación para impugnar cualquier disposición de carácter general alegando una transgresión indirecta de tales derechos, pues ello desnaturalizaría su papel en la promoción de la acción de inconstitucionalidad, la cual debe reservarse para aquellos casos donde adviertan una violación directa de esos derechos.

En este sentido, estimo que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Tabasco, carecía de legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de los ordenamientos reformados por virtud del Decreto 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 13 de octubre de 2018, por lo que debió sobreseerse íntegramente respecto de la acción de inconstitucionalidad 101/2018.

**Nota**: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, AL HABERSE AGOTADO EL SUPUESTO NORMATIVO QUE REGULAN (ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULA-**

**RIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL NO HAYA CONVOCADO A UN PARLAMENTO ABIERTO SOBRE LA REFORMA QUE REDUCE EL NÚMERO DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA ENTIDAD NO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL NO HAYA CONSULTADO A LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL SOBRE LA REFORMA QUE REDUCE EL NÚMERO DE SUS MAGISTRADOS NO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL DECRETO POR EL QUE SE REDUCE EL NÚMERO DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL NO REQUIERE UNA MOTIVACIÓN REFORZADA POR PARTE DEL CONGRESO ESTATAL, YA QUE NO AFECTA DE MANERA DIRECTA ALGÚN DERECHO HUMANO O UN BIEN CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE, QUE AFECTE A LA SOCIEDAD Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, YA QUE NO LIMITA O VULNERA ALGÚN DERECHO HUMANO QUE LA CIUDADANÍA DISFRUTARA ANTES DEL DECRETO DE LA REFORMA RESPECTIVA (DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**X. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. DEBE REGIR EN LA INTEGRACIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XI. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LA REDUCCIÓN DE CINCO A TRES MAGISTRATURAS NO VULNERA LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XII. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. AUSENCIA DE OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA REGULACIÓN DE LAS VACANTES TEMPORALES, EL VOTO DE CALIDAD DE LA PRESIDENCIA, EL QUÓRUM PARA SESIONAR Y DE LOS DERECHOS LABORALES EN CASO DE SUPRESIÓN DE PLAZAS (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XIII. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER SU INTEGRACIÓN, SIEMPRE QUE SEA CON UN NÚMERO IMPAR DE MAGISTRATURAS (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XIV. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LA DURACIÓN DEL ENCARGO DE SUS MAGISTRATURAS NO PUEDE SER INFERIOR A SIETE AÑOS (POR**

**UNA PARTE, INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEGUNDO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITA UNA NUEVA CONVOCATORIA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL NUMERAL 5 DEL INCISO C DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA SUSTITUIR A LOS MAGISTRADOS QUE TERMINAN SU ENCARGO EN NOVIEMBRE DE 2020, SERÁ ÚNICAMENTE PARA QUE LOS DESIGNADOS DUREN EN SU ENCARGO HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE DECRETO," Y TERCERO DEL DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE Y, POR OTRA PARTE, VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS MAGISTRADOS DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, DESIGNADOS POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2015, POR UN PERIODO DE CINCO AÑOS, CONCLUIRÁN SU ENCARGO POR EL PERIODO PARA EL CUAL FUERON DESIGNADOS," Y QUINTO DEL REFERIDO DECRETO).**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITA UNA NUEVA CONVOCATORIA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL NUMERAL 5 DEL INCISO C DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA SUSTITUIR A LOS MAGISTRADOS QUE TERMINAN SU ENCARGO EN NOVIEMBRE DE 2020, SERÁ ÚNICAMENTE PARA QUE LOS DESIGNADOS DUREN EN SU ENCARGO HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE DECRETO," Y TERCERO DEL DECRETO No. LXIV-201 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLI-**

**CADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 294/2020 Y SUS ACUMULADAS 298/2020 Y 301/2020. PARTIDO DEL TRABAJO, FUERZA POR MÉXICO Y MORENA. 6 DE DICIEMBRE 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 correspondiente a la sesión de **seis de diciembre de dos mil veintiuno.**

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, promovidas por el Partido del Trabajo, Fuerza por México y Morena, respectivamente, a través de las cuales se impugna el Decreto No. LXIV-201, el cual reformó el artículo 20, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; y,

**RESULTANDO:**

**1.** PRIMERO.—**Antecedentes de la norma impugnada.** El diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral. En lo que interesa a este asunto, entre otras disposiciones, se reformó la fracción IV, inciso c), del artículo 116,[1] la cual, en el numeral 5 prevé que las autoridades jurisdiccionales

[1] "**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: ...
"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...
"**c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:
"...

locales en materia electoral se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

**2.** En el artículo décimo transitorio del decreto de reformas constitucionales referido en el párrafo anterior, el Poder Reformador de la Constitución estableció que los Magistrados que se encontraran en funciones a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, continuarían en su encargo hasta que se realizaran los nuevos nombramientos en los términos del artículo 116 constitucional, previo al inicio del siguiente proceso electoral.[2]

**3.** La ley general se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce y entró en vigor, en términos de su artículo primero transitorio, al día siguiente. De conformidad con lo anterior, en términos de los artículos 108 y 109, de la referida ley general, contenidos en el capítulo III del título tercero, denominado "De las autoridades electorales jurisdiccionales locales", el Senado de la República, **el diecinueve de noviembre de dos mil quince, designó a cinco Magistradas y Magistrados para que integraran al Tribunal Electoral de Tamaulipas.**[3]

---

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."

[2] "**Décimo.** Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el transitorio segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevara a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los Magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este decreto.

"Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento."

[3] **Título tercero**

"**De las autoridades electorales jurisdiccionales locales**

"...

"**Capítulo III**

"**Del proceso de elección de los Magistrados**

"**Artículo 108.**

**4.** La Constitución del Estado de Tamaulipas, al momento de la designación, establecía que el Tribunal Electoral se integraría con cinco Magistrados electorales que permanecerían en su encargo **durante siete años, en términos de la Constitución Política del País y la legislación aplicable.** La norma constitucional local establecía lo siguiente:

"**Artículo 20.** La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del poder público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Estado no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión, ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con Nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"…

"V. De la autoridad jurisdiccional electoral.—En términos de lo que dispone la Constitución Federal y la ley general aplicable, la autoridad electoral jurisdiccional está a cargo del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica

"**1.** Para la elección de los Magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:
"**a)** La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y
"**b)** El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva.
"**2.** El Magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los Magistrados del organismo jurisdiccional correspondiente."
"**Artículo 109.**
"**1.** En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los Magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.
"**2.** Tratándose de una vacante definitiva de Magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.
"**3.** Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del Magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria."

y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

"Este órgano jurisdiccional no estará adscrito al Poder Judicial del Estado.

"**El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con cinco Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.**"

**5.** No obstante, a fin de cumplir con el mandato contenido en el artículo 106, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,[4] la designación de las cinco personas integrantes de dicho órgano jurisdiccional se realizó, excepcionalmente, **de manera escalonada,** por lo que dos personas fueron designadas para ser Magistradas por tres años; otras dos personas durarían en su encargo cinco años; **y una persona duraría en el encargo siete años.** La designación inicial del Tribunal Electoral del Estado realizada por el Senado fue la siguiente:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|
| Emilia Vela González | 3 años | 2018 |
| Luis Alberto Saleh Perales | 3 años | 2018 |
| Edy Izaguirre Treviño | 5 años | 2020 |
| María Concepción Reyes Reyes | 5 años | 2020 |
| Marcia Laura Garza Robles | 7 años | 2022 |

[4] "**Artículo 106.** ...
"**2.** Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores."

**6.** El **trece de noviembre de dos mil dieciocho,** con motivo de la finalización de dos magistraturas del Tribunal Electoral de Tamaulipas, el Senado designó a Blanca Eladia Hernández Rojas y Edgar Danés Rojas como Magistrados del mencionado órgano jurisdiccional electoral, para quedar la integración de la siguiente manera:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|
| Edy Izaguirre Treviño | 5 años | 2020 |
| María Concepción Reyes Reyes | 5 años | 2020 |
| Marcia Laura Garza Robles | 7 años | 2022 |
| Blanca Eladia Hernández Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Danés Rojas | 7 años | 2025 |

**7. Con la integración anterior de cinco magistraturas,** el **tres de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de Tamaulipas.**[5] Cabe precisar que el proceso electoral anterior, de conformidad con el calendario correspondiente y con fundamento en el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, concluyó el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.[6]

[5] De conformidad con el informe rendido el doce de diciembre de dos mil veinte, el licenciado Juan José G. Ramos Charre, en su calidad de consejero presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas.

[6] "**Artículo 204.** El proceso electoral ordinario se inicia el segundo domingo del mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye con la declaración de validez de la elección respectiva y, en su caso, cuando las autoridades jurisdiccionales hayan resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.
"...
"Al respecto, véase el calendario electoral del proceso electoral ordinario 2020-2021 publicado por el Instituto Electoral de Tamaulipas en *https://www.ietam.org.mx/PortalN/Documentos/Sesiones/Calendario_Electoral_2020%202021_modificado%20Acu_41%20Acu_70%20y%20erratas.pdf.*"

**8.** El **veintidós de octubre de dos mil veinte,** diversas diputaciones integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Tamaulipas, presentaron la iniciativa de proyecto mediante la cual, en atención a la conclusión del encargo de dos magistraturas electorales en noviembre de dos mil veinte, la pandemia generada por el SARS-CoV2 y el principio de austeridad presupuestal, consideraron conveniente plantear una propuesta de reducción del número de integrantes del Tribunal Electoral Local. Iniciativa que fue compartida por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos y posteriormente por el Congreso de Tamaulipas.

**9.** Atendiendo al contexto anterior, el **veintisiete de octubre de dos mil veinte,** se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reformó el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de dicho Estado.

**10.** La reforma consistió en reducir de cinco a tres el número de magistraturas del Tribunal Electoral de Tamaulipas y **señaló que el periodo de duración de las dos magistraturas electorales que serían electas para sustituir a las que terminaron su encargo en noviembre de dos mil veinte, únicamente sería hasta que se terminara el proceso electoral local 2020-2021.** La reforma señaló que el objetivo de la reducción de las magistraturas era observar un principio de austeridad presupuestal y fortalecer el sistema de salud tamaulipeco, a la luz de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2.

**11.** El artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Tamaulipas, así como el régimen transitorio, emitidos a través del Decreto No. LXIV-201, son del tenor siguiente:

"**Decreto No. LXIV-201**

"Mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. ...

"**Artículo 20.** ...

"El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con tres Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.

**"TRANSITORIOS**

"**Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor **al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.**

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"**En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto.**

"**Artículo tercero.** Los expedientes que se encuentren en trámite al término del proceso electoral 2020-2021, serán returnados a las ponencias subsistentes, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas.

"**Artículo cuarto.** Comuníquese a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes.

"**Artículo quinto.** Las economías generadas durante el ejercicio fiscal 2021, en razón de la presente reforma, directa o indirectamente, se destinará a la Secretaría de Salud."

**12.** Conforme a lo señalado por el artículo transitorio cuarto, la Legislatura de Tamaulipas notificó ese mismo día al Senado de la República la publicación del decreto de reforma.

**13. SEGUNDO. Fe de Erratas al Decreto No. LXIV-201.** El veintiocho de octubre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, una fe de erratas en relación con el Decreto No. LXIV-201, publicado el día anterior. Los cambios realizados fueron los siguientes:

El Decreto No. LXIV-201 publicado el veintisiete de octubre de dos mil veinte señalaba que:

"**Artículo segundo.** ... En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

Por su parte, en la fe de erratas publicada el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se estableció que el artículo segundo transitorio debe decir:

"**Artículo segundo.** ... En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción **IV** del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente **d**ecreto."

**14.** De la fe de erratas publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintiocho de octubre de dos mil veinte, es posible advertir que los cambios realizados al Decreto No. LXIV-201 versaron únicamente sobre el artículo segundo transitorio. Dichos cambios consistieron en: ***i***) modificar la fracción del artículo 116 constitucional que fundamenta la convocatoria que pudiera emitir el Senado de la República para sustituir a los Magistrados electorales que terminarían su encargo en noviembre de dos mil veinte; y, ***ii***) sustituir la palabra "decreto", por "Decreto".

**15.** TERCERO.—**Convocatoria emitida por el Senado de la República.** El **veintiocho de octubre siguiente,** no obstante que el Pleno del Senado de la República **ya había sido notificado** de la publicación de la reforma a la Constitución de Tamaulipas, aprobó la convocatoria pública para ocupar el cargo de Magistrada o Magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral **de diversos Estados,** entre ellos, Tamaulipas.[7] Como se adelantó, la Constitución Local establecía que el Tribunal Electoral Local se integraría por cinco Magistrados, dos de los cuales terminaron su encargo en noviembre de dos mil veinte.

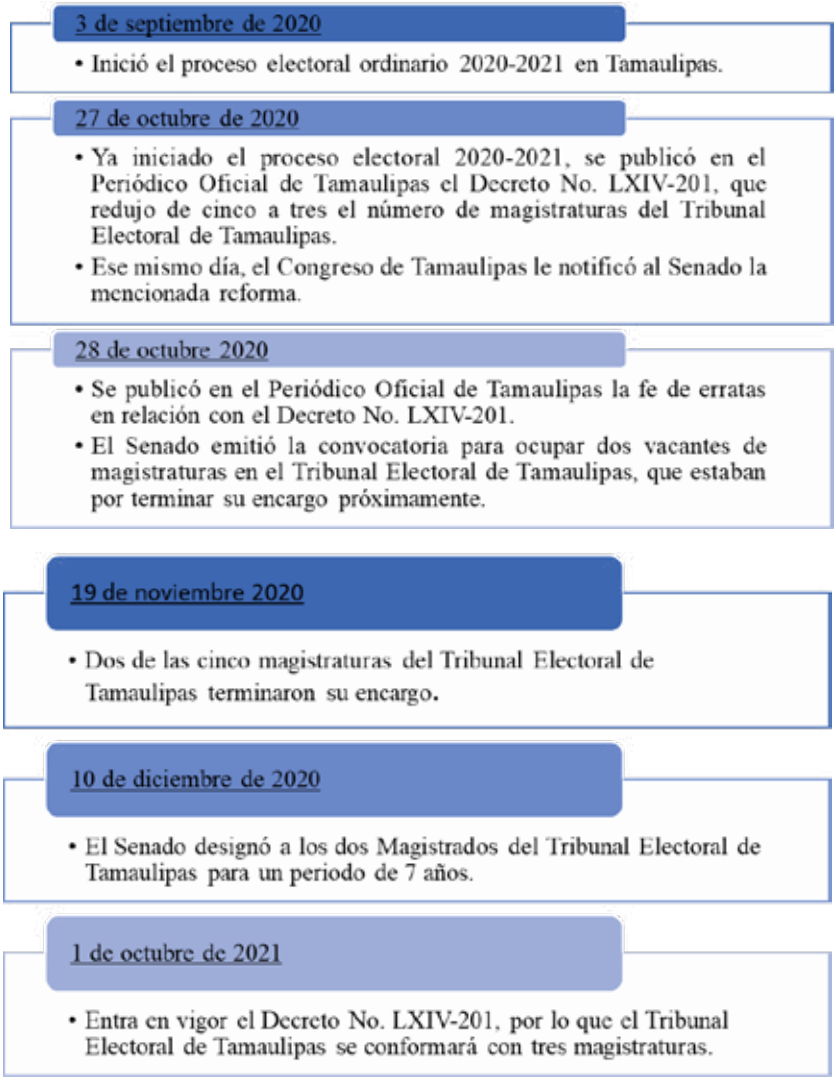
**16.** La Convocatoria anterior se materializó el **diez de diciembre de dos mil veinte,** esto es, **antes de que culminara el proceso electoral 2020-2021 y, en consecuencia, de manera previa a que entrara en vigor el decreto de reforma que redujo el número de magistraturas,** cuando el Senado designó a Edgar Iván Arroyo Villarreal y René Osiris Sánchez Rivas como Magistrados del órgano jurisdiccional local en materia electoral para el Estado de Tamaulipas **por siete años** al reunir la mayoría aprobatoria de las dos terceras partes de los presentes de los senadores y las senadoras que exige el artículo 116 constitucional.[8] El Tribunal Electoral de Tamaulipas quedó integrado de la siguiente manera:

| Magistratura electoral | Duración | Finalización |
|---|---|---|
| Marcia Laura Garza Robles[9] | 7 años | 2022 |
| Blanca Eladia Hernández Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Danés Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Iván Arroyo Villarreal | 7 años | 2027 |
| René Osiris Sánchez Rivas | 7 años | 2027 |

***Se sombrean las designaciones impactadas con la entrada en vigor del decreto.***

[7] El "*Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite convocatoria pública para ocupar los cargos de Magistrada o Magistrado de los órganos Jurisdiccionales Locales en Materia Electoral de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Tamaulipas y Zacatecas*" se encuentra visible en la Gaceta del Senado de la República del veintiocho de octubre de dos mil veinte.
[8] Visible en la Gaceta del Senado de la República de diez de diciembre de dos mil veinte y de la versión estenográfica de la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada ese mismo día.
[9] Se precisa que mediante escrito de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, la Magistrada Marcia Laura Garza Robles, presentó al Pleno del Tribunal Electoral de Tamaulipas, su renuncia irrevocable

**17.** Para mayor claridad de los antecedentes antes narrados, se expone la siguiente cronología:




al cargo de Magistrada electoral que venía desempeñando. En consecuencia, el nueve de noviembre del mismo año, dicho órgano jurisdiccional electoral emitió un acuerdo mediante el cual designó a

**18.** CUARTO.—**Presentación de las acciones de inconstitucionalidad.** Los días dieciocho, veinte y veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, los representantes de los partidos políticos del Trabajo, Fuerza por México y Morena promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. LXIV-201 de Tamaulipas, en las cuales desarrollaron los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes.

**19.** QUINTO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** En las demandas se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 4o., 14, 16, 17, 35, 41, 49, 105, fracción II, cuarto párrafo, 116, fracciones III y IV, y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 8, 23, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1, 2, 3 y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**20.** SEXTO.—**Conceptos de invalidez.** De manera concurrente, los tres partidos alegaron que se legisló dentro de la veda electoral ya que se realizó dentro del proceso electoral 2020-2021 en curso, que el decreto se emitió sin la fundamentación y la motivación debida, que el Congreso Local carece de competencia para regular la permanencia y ratificación en el encargo de las magistraturas y, de manera general, respecto de la reducción de cinco a tres magistraturas del Tribunal Electoral Local. Los argumentos anteriores se desarrollan a continuación:

**i.** La reforma constitucional no se realizó antes de los noventa días previos al inicio del proceso electoral 2020-2021, en el que habrá de aplicarse, por lo que se vulnera el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional.[10]

Esta reforma implicó una modificación fundamental en términos del mencionado artículo, pues la alteración a la integración del Tribunal Electoral Local

---

Gloria Graciela Reyna Hagelsieb como Magistrada del Tribunal Electoral de Tamaulipas, hasta en tanto el Senado de la República designe a el o la Magistrada que deba ocupar la vacante generada.

[10] "**Artículo 105.** ... Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

debe realizarse con la oportunidad necesaria para tener certeza de su integración y funcionamiento. Además, se pretende modificar la integración de dicho tribunal sin tomar en cuenta la convocatoria del Senado emitida dentro del proceso electoral. Se cita para sustentar lo anterior, la jurisprudencia 87/2007.[11]

**ii.** No puede alterarse la integración de las magistraturas del Tribunal Electoral Local por pretexto de la pandemia provocada por el SARS-CoV2. La motivación legislativa debe ser reforzada y no ordinaria basada en argumentos de categoría sospechosa, ya que debe ponderarse a partir de estadística y elementos objetivos el porqué era conveniente la reducción.

Ni el Congreso Local ni el gobernador realizaron un ejercicio de control constitucional ni convencional de las normas controvertidas, sino que únicamente se limitaron a señalar supuestos ahorros, lo cual afecta la autonomía financiera del Tribunal Electoral Local y se vulnera el artículo 16 constitucional por lo que hace a la indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado. Se cita para ilustrar lo anterior la jurisprudencia 120/2009.[12]

**iii.** Se limita la facultad del Senado de la República de designar Magistrados y Magistradas por siete años, en términos de los artículos 106, 108 y 117.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,[13] pues la reforma establece que, si el Senado designa a las personas titulares, sólo será para

[11] Jurisprudencia P./J. 87/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563, con número de registro digital: 170886, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

[12] Jurisprudencia P./J. 120/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

[13] "**Artículo 106.**

"**1.** Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México.

"**2.** Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

el presente proceso electoral y no por siete años. Es decir, el Congreso Local no puede regular la permanencia en el encargo de las magistraturas locales, ya que ésta debe ser en todos los casos de siete años, sin estar sujeta a variaciones.

**iv.** El Congreso Local carece de competencia para prohibir la posibilidad de ratificación de los Magistrados que concluyeron su encargo el diecinueve de noviembre de dos mil veinte y de los Magistrados que eventualmente serán nombrados por el Senado, de conformidad con el artículo 116, fracción III, penúltimo párrafo constitucional, el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce y la base primera de la convocatoria del Senado.[14]

**v.** Se vulneran los principios de seguridad jurídica e inamovilidad en el encargo (específicamente la autonomía e independencia), porque las personas

"**3.** Los Magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales."
"**Artículo 108.**
"**1.** Para la elección de los Magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:
"**a)** La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y
"**b)** El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva.
"**2.** El Magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los Magistrados del organismo jurisdiccional correspondiente."
"**Artículo 117.** ...
"**2.** Los Magistrados electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica."

[14] "**Artículo 116.** ...
"**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas ... Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic DOF 17-03-1987) 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."
**Artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.**
"Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el transitorio segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevará a cabo los

que sean nombradas Magistradas por el Senado no podrán permanecer en su encargo por siete años, dado que se les impide conservar la plaza más allá de la conclusión del proceso electoral 2020-2021.

**vi.** El Congreso Local no cuenta con atribución para disminuir de cinco a tres integrantes el Tribunal Electoral de Tamaulipas porque es facultad exclusiva del Senado designar un número impar de magistraturas de los organismos jurisdiccionales electorales locales, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo 5, de la Constitución Federal.[15] Concluir lo contrario constituiría un incentivo estructural que puede conllevar la intromisión, subordinación o dependencia de dicho organismo frente al órgano legislativo de Tamaulipas. Al respecto, se hace alusión al criterio jurisprudencial P./J. 80/2004.[16]

**21.** Por otro lado, Fuerza Social y el Partido del Trabajo desarrollaron argumentos de inconstitucionalidad en torno a la designación escalonada de los integrantes del Tribunal Electoral Local. Manifiestan:

procedimientos para que el nombramiento de los Magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este decreto. Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento."
**Base primera de la convocatoria aprobada por el Pleno del Senado de la República el veintiocho de octubre de dos mil veinte:** "Se convoca a las personas interesadas para cubrir la vacante existente o las vacantes que se generarán de Magistrada/Magistrado de los Órganos Jurisdiccionales Electorales, así como a las y los Magistrados interesados en la ratificación de un segundo periodo de conformidad con lo que establezca la Constitución de los siguientes Estados: ...

| | | |
|---|---|---|
| 3. Tamaulipas | Dos Magistrados | Al 19 noviembre 2020 |

[15] "**Artículo 116.** ...
"**IV**. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...
"**c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ...
"**5o.** Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."
[16] Jurisprudencia P./J. 80/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

**i.** Que la designación escalonada se reservó exclusivamente al Senado, por lo que si el Congreso Local quiere modificar la integración original del Tribunal Electoral del Estado, debe esperar a que se agote la designación escalonada original que impone el artículo 106, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.[17]

**ii.** Los artículos primero y segundo transitorios del decreto impugnado trastocan este proceso de escalonamiento, en cuanto reduce a unos diez meses la duración del encargo de los Magistrados. Así, el decreto es inconstitucional en la parte en que dispone que su entrada en vigor será a partir del día siguiente al de la conclusión del proceso electoral 2020-2021, pues al pretender imponer esa temporalidad para reducir de cinco a tres Magistrados el número de integrantes del Tribunal Electoral Local, infringe los tiempos de escalonamiento, duración y permanencia en el encargo de dichos Magistrados.

**iii.** También se vulnera el proceso de escalonamiento al reducir de cinco a tres Magistrados el Tribunal Electoral Local, debido a que se incumple con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos c), punto 5, y l) de la Constitución Federal,[18] pues para dicho escalonamiento se deben tener en cuenta las cinco magistraturas, por lo que no puede ulteriormente reducirse dicho número.

**22.** Además, Morena y el Partido del Trabajo alegaron una indebida regulación del principio de paridad de género y la vulneración a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía tamaulipeca. En esencia, argumentan:

---

[17] "**Artículo 106.** ...
"**2.** Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores."

[18] "**Artículo 116.** ...
"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...
"**5o.** Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. ...
"**l)** Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación."

**i.** Que la supresión de una plaza que podría ser ocupada por una mujer viola el principio de igualdad de oportunidades y la igualdad de género en la vida política del país, pues se reduce la eficacia de la alternancia del género mayoritario. En ese sentido, la desaparición de magistraturas afecta el posicionamiento que históricamente han alcanzado las mujeres en el Tribunal Electoral de Tamaulipas.

**ii.** Que el decreto impugnado vulnera el principio de progresividad y no regresividad y el derecho de todo justiciable a que se le administre justicia pronta y expedita porque la reducción a tres magistraturas lejos de generar un beneficio económico pone en riesgo la impartición de justicia electoral y se afectaría la calidad de los servicios que actualmente brinda el Tribunal Electoral Local.

El principio de austeridad no es suficiente para ser una excepción al principio de progresividad y permitir la reducción simple y llana de cinco a tres magistraturas, aunado a que se pretende vulnerar un derecho adquirido por el órgano jurisdiccional electoral local y la ciudadanía tamaulipeca.

**23.** Por su parte, el Partido del Trabajo formuló diversos conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, y la violación a los derechos laborales de los trabajadores del Tribunal Electoral de Tamaulipas. En concreto, expresó:

**i.** Que previo a la emisión del decreto impugnado, el Congreso Local omitió cumplir su deber de promover la implementación del parlamento abierto, con lo que violó el procedimiento legislativo según los principios que rigen dicha figura parlamentaria de participación ciudadana en la toma de decisiones, de conformidad con el artículo 168 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso de Tamaulipas.[19]

[19] "**Artículo 168.**
"**1.** El Congreso del Estado promoverá la implementación de un parlamento abierto, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información. En el ejercicio de su función los diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.
"**2.** Como parte del parlamento abierto, el Congreso del Estado convocará a la ciudadanía a participar en la realización de parlamentos mediante el formato de un ejercicio simulado de asamblea plenaria,

Además, el Congreso Local no consultó a los integrantes del Tribunal Electoral, lo que evidencia que fue una imposición que no satisface las exigencias de justicia en una sociedad democrática.

**ii.** Que el artículo segundo transitorio del decreto es inconstitucional, pues omite regular el supuesto específico en el que los candidatos propuestos por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República no alcancen la mayoría calificada y no se elija a los dos Magistrados electorales que releven y complementen la integración del Tribunal Electoral Local, con lo cual se infringen los principios de certeza, legalidad y objetividad.

**iii.** Que con la reducción a tres magistraturas se advierte una posible antinomia en cuanto al contenido de los artículos 94, 98 y 99 de la Ley de Medios de Impugnación Local.[20]

**iv.** Que el decreto cuestionado no incluye alguna norma que disponga lo concerniente a los derechos laborales de los trabajadores en caso de supresión de plazas. Esta deficiencia regulativa vulnera el artículo 116, fracción VI, en relación con el 123, apartado B, fracción XI, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.[21]

---

así como a otros espacios de participación en los que las personas expresen y formulen propuestas con relación a los diferentes temas de su entorno social."

[20] "**Artículo 94.** En ningún caso los Magistrados electorales podrán abstenerse de votar salvo cuando tengan impedimento legal."

"**Artículo 98.** Bastará la presencia de tres Magistrados electorales para que pueda sesionar válidamente el Pleno; éste emitirá sus resoluciones y tomará sus decisiones por mayoría simple de sus integrantes. Las sesiones del Tribunal Electoral serán públicas."

"**Artículo 99.** En caso de empate el Magistrado presidente tendrá voto de calidad."

[21] "**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. "...

"**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

**XI.** (sic 05-12-1960) "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

**24.** SÉPTIMO.—**Registro y turno.** Por acuerdos de diecinueve, veinticuatro y veintiséis de noviembre de dos mi veinte, respectivamente, el Ministro presidente de esta Suprema Corte tuvo por promovidas las acciones de inconstitucionalidad, las registró bajo los números de expediente **294/2020** (la del Partido del Trabajo), **298/2020** (la de Fuerza por México) y **301/2020** (la de Morena), decretó la acumulación de los tres asuntos y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**25.** OCTAVO.—**Admisión y requerimiento.** Por acuerdos de dos y catorce de diciembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite las demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por el Partido del Trabajo y Morena, tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas como las entidades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su respectivo informe, le dio vista del asunto a la Fiscalía General de la República y requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la remisión de su opinión.

**26.** Mediante el mismo proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte, la Ministra instructora advirtió que el partido político Fuerza por México no ingresó al Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación utilizando su FIREL, o la del licenciado Ángel Gerardo Islas Maldonado, quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político y pretendía promover la acción de inconstitucionalidad, sino que dicha acción se presentó con la FIREL del licenciado Julio Antonio Saucedo Ramírez.

**27.** Por tanto, previno al licenciado Ángel Gerardo Islas Maldonado para que, en un plazo de cinco días hábiles, remitiera a este Alto Tribunal el original del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad en el que conste su firma autógrafa, o la presentara a través del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, con la firma electrónica de quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido partido político.

**28.** NOVENO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Los días diecisiete de diciembre de dos mil veinte, veintisiete de enero y diez de febrero de dos mil veintiuno, la Sala Supe-

rior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, rindió su opinión en el presente asunto. De manera general, se posicionó por la validez de la reducción del número de magistraturas y por la invalidez del régimen transitorio establecido en el Decreto No. LXIV-201. Expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

**a) Sobre que el Congreso Local carece de atribuciones para decidir sobre la modificación de los integrantes del Tribunal Electoral de Tamaulipas**

**i.** La reforma combatida es constitucional, ya que se encuentra dentro de la libertad de configuración de los Estados. El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., constitucional, únicamente establece como límite el hecho de que las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados.

**ii.** La modificación impugnada es compatible con lo dispuesto en el artículo 106, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados.

**b) Sobre que el Congreso Local no podía regular el periodo en el encargo de las magistraturas electorales**

**i.** El artículo segundo transitorio impugnado es inconstitucional por contravenir el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., en relación con el diverso 17, ambos de la Constitución Federal, ya que invade facultades exclusivas del Senado y las limitaciones que pretende establecer afectan de manera negativa a la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, garantizadas en el principio de inamovilidad.

**ii.** El multicitado artículo 116 constitucional establece que los Tribunales Electorales Locales serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. Estos términos son definidos en parte en los artículos 106 y 108 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que

establecen que el periodo en el que permanecerán en el encargo los Magistrados y Magistradas electorales es de siete años, además de que la Cámara de Senadores es quien deberá emitir la convocatoria.

En consecuencia, la medida de limitar el periodo de las magistraturas electorales locales electas es inconstitucional por vulnerar el principio de inamovilidad.

**c) Respecto de la violación a la prohibición de realizar modificaciones sustantivas noventa días antes de la contienda electoral**

**i.** Las modificaciones realizadas son constitucionales, pues no constituyen cambios legales fundamentales debido a que no alteran las reglas de la competencia electoral, al modificar únicamente la integración del órgano jurisdiccional electoral estatal. La modificación no se traduce en una afectación a derechos de particulares o partidos políticos ya que el tribunal local sigue manteniendo la facultad de proteger los derechos político-electorales.

**ii.** El argumento relativo a que se genera una afectación a los derechos de los operadores jurídicos no es suficiente para demostrar que sea una modificación fundamental dado que esto no altera de ninguna manera la competencia electoral.

**iii.** El decreto cuestionado entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021, por lo que la temporalidad en que se emitieron las normas no resulta trasgresora del Texto Constitucional, puesto que las modificaciones efectuadas a la Constitución Local no serán aplicables al actual proceso electoral.

**iv.** La supuesta omisión en materia de ausencias es inexistente, pues el Tribunal Electoral Local seguiría operando con cinco Magistrados hasta la siguiente renovación.

**d) Sobre la violación al principio de escalonamiento y alternancia de género**

**i.** Aunque el principio de escalonamiento previsto en el artículo 106, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es susceptible de ser vulnerado, lo cierto es que el problema que advierten los partidos políticos no se actualizaría si se considera que el artículo transitorio segundo no es compatible con la Constitución Federal.

**ii.** No es motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la reforma la posibilidad de que en futuras integraciones del Tribunal Electoral Local se vulnere el principio de escalonamiento, dado que la reducción de magistraturas puede alterar el orden previamente establecido. En esas condiciones, este posible problema puede ser subsanado en las futuras convocatorias, por lo que la reducción de cinco a tres magistraturas no implica por sí misma una vulneración al escalonamiento.

**iii.** La reducción del número de magistraturas no vulnera los principios de paridad y alternancia de género porque son principios rectores en la integración de los Tribunales Electorales Locales, ya sea que se conformen con tres o cinco personas, pues el sistema constitucional y legal está diseñado para garantizar la integración de mujeres en los tribunales electorales.

**e) Sobre la omisión de regular las ausencias de los Magistrados electorales**

**1.** No existe omisión legislativa en torno a las ausencias de las magistraturas ya que existe legislación que regula este tema.

**2.** El posible desfase que se genere entre la legislación actual y la Constitución Local no es razón suficiente para considerar la inconstitucionalidad del decreto cuestionado pues el Congreso de Tamaulipas se encuentra en posición para subsanar esta deficiencia, sin que por el momento se ponga en riesgo el principio de certeza.

**f) Respecto a que la reducción de cinco a tres magistraturas electorales resulta una medida regresiva, genera un riesgo a la impartición de justicia y vulnera los principios de autonomía e independencia**

**i.** La reducción de cinco a tres magistraturas no pone en riesgo los principios de autonomía e independencia con que deben de actuar las personas integrantes del tribunal local.

**ii.** Tampoco incide en la impartición de justicia pronta y expedita en virtud de que el número de integrantes de un órgano jurisdiccional electoral en manera alguna presupone la falta de condiciones jurídicas para que esa autoridad cumpla con la función de impartir justicia en los términos previstos en el artículo 17 constitucional.

**iii.** La reducción del número de magistraturas no vulnera el principio de progresividad ya que éste es un principio de interpretación de los derechos humanos que no es trasladable a la verificación del funcionamiento de una autoridad electoral o de su integración.

**iv.** El número de magistraturas que integran el Pleno del Tribunal Electoral Local no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos ni operativiza algún derecho humano. Por tanto, la reducción de cinco a tres magistraturas no pone en riesgo la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral al tratarse únicamente de un cambio de funcionamiento interno de esa autoridad.

**g) Sobre la omisión de garantizar el parlamento abierto, indebida motivación y fundamentación**

**i.** Los planteamientos en los que se aducen violaciones al proceso legislativo y motivación y fundamentación del acto legislativo no se consideran de índole electoral.

**29.** DÉCIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** Los días diecisiete de diciembre de dos mil veinte y diecisiete de febrero de dos mil veintiuno el licenciado César Augusto Verástegui Ostos, secretario general del Gobierno del Estado de Tamaulipas, rindió de manera electrónica los informes en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:

**i.** Es improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo y Morena pues no se hacen valer conceptos de invalidez por vicios propios en cuanto a la promulgación y publicación del decreto impugnado.

**ii.** El proceso legislativo cumplió con todos los requisitos previstos en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**iii.** La Legislatura Local atendió a su libertad de configuración, pues la Constitución Federal establece que la integración del Tribunal Electoral Local deberá ser de un número impar.

**iv.** Sobre la vulneración a la tutela judicial efectiva, la reforma no priva a la ciudadanía de ejercer algún derecho, ni existe un impedimento jurídico para que pueda exigir el respeto de sus derechos político-electorales o que se vea afectada la capacidad del órgano jurisdiccional para conocer y subsanar las vulneraciones a estos derechos.

**v.** Por cuanto hace a la autonomía del tribunal local, la reforma únicamente regula el número de magistraturas, lo cual no pone en riesgo la autonomía e independencia porque se trata de un cambio de funcionamiento interno de esa autoridad que se encuentra dentro de los parámetros constitucionales y de derechos humanos.

**vi.** Respecto a la veda electoral, la modificación realizada a la Constitución Local únicamente reduce la integración de las magistraturas electorales, las cuales no son esenciales ni prescindibles para que pueda llevarse el proceso electoral y, por tanto, la reforma no repercutirá en el próximo proceso electoral.

**30.** DÉCIMO PRIMERO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** Los días diecisiete de diciembre de dos mil veinte, ocho y veintidós de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo de Tamaulipas rindió informes por la vía electrónica, en el que dio contestación en los términos siguientes:

**i.** El procedimiento legislativo se llevó a cabo con apego a la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Congreso de Tamaulipas.

**ii.** No es inconstitucional la reducción del número de magistraturas del órgano jurisdiccional electoral pues el Congreso Local actuó dentro de su libertad de configuración legal ya que la Constitución Federal únicamente prevé el deber de integrar dicho órgano jurisdiccional por un número impar. Se cita para ilustrar lo anterior la jurisprudencia 11/2016.[22]

**iii.** El artículo segundo transitorio, el cual establece que los Magistrados que designe el Senado durarán en su encargo hasta la entrada en vigor del decreto impugnado, no es inconstitucional pues el Tribunal Electoral Local se compondrá por tres magistraturas, las cuales fueron designadas por el Senado de la República.

**iv.** En el decreto impugnado se ordenó comunicar al Senado dicha reforma, a efecto de que no se nombre la magistratura vacante y así cumplir con la Constitución Local. Por lo que lejos de violarse el mecanismo de designación por parte del Senado, se acata su potestad que deberá ser ejercida en toda su plenitud una vez que transcurra el término previsto en el decreto cuestionado.

**v.** Los argumentos relativos a la integración paritaria y la deficiencia en la regulación al no establecer normas que garanticen que las determinaciones se tomen de manera colegiada, no generan la inconstitucionalidad de la medida toda vez que al integrarse por un número impar siempre habrá dos mujeres y un hombre o viceversa pero tal composición dependerá del Senado y no del Poder Legislativo Local.

[22] Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52, con número de registro digital: 2012593, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

**vi.** Los argumentos sobre la veda electoral son falsos pues el decreto impugnado entrará en vigor una vez que concluya el actual proceso electoral.

**vii.** No se vulnera la tutela judicial efectiva pues la reforma únicamente reduce el número de integrantes del Tribunal Electoral del Estado.

**viii.** No se viola la autonomía del órgano jurisdiccional electoral porque se trata de un cambio de funcionamiento interno de esa autoridad, sin que implique el establecimiento de condiciones o situaciones que pongan en riesgo su capacidad para conocer y resolver con la debida oportunidad las controversias de la materia.

**31.** DÉCIMO SEGUNDO.—**Desahogo de prevención.** El cinco de enero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el licenciado Ángel Gerardo Islas Maldonado, ostentándose como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Fuerza por México, desahogó la prevención realizada por la Ministra instructora, presentando el escrito original de la demanda de la acción de inconstitucionalidad con su firma autógrafa.

**32.** DÉCIMO TERCERO.—**Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló su pedimento en el presente asunto.

**33.** DÉCIMO CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades y la prevención por parte del licenciado Ángel Gerardo Islas Maldonado detallada en el punto anterior, y toda vez que transcurrió el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, por acuerdo de ocho de mayo de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

## CONSIDERANDO:

**34.** PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconsti-

tucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[23] toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un decreto que modifica el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

**35.** SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.[24]

**36.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugna el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, el cual fue publicado el veintisiete de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.

**37.** Por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el veintiocho de octubre y concluyó el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

---

[23] "**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:
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

[24] "**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."

**38.** Consecuentemente, dado que las demandas del Partido del Trabajo y Fuerza por México se promovieron mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte los días dieciocho y veinte de noviembre de dos mil veinte respectivamente, y la de Morena fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de noviembre siguiente, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.

**39.** TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.[25] Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.[26]

**40.** Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales

[25] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."
[26] "**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ...
"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

**i.** El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

**ii.** El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

**iii.** Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

**iv.** Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

**41.** Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que se acredita este supuesto procesal en las tres demandas de acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque se impugna una disposición normativa de naturaleza electoral que puede ser impugnada por los partidos políticos por este medio de control, al tratarse de una modificación a la integración del Tribunal Electoral de Tamaulipas y su régimen de transitoriedad.[27] Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 25/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.";[28] y la tesis aislada P. XVI/2005, de rubro: "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.";[29] ambas de este Tribunal Pleno.

[27] En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 142/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de primero de diciembre del dos mil veinte por unanimidad de diez votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

[28] Jurisprudencia P./J. 25/99, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con número de registro digital: 194155.

[29] Tesis aislada P. XVI/2005, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 905, con número de registro digital: 178415.

**42.** De las constancias visualizadas en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal se advierte que los demandantes son partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias.

**43.** Respecto al Partido del Trabajo, la demanda fue firmada por personas integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, que de conformidad con sus facultades y su designación son: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Benjamín Robles Montoya, María Mercedes Maciel Ortiz, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del S. Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez y Geovanna del C. Bañuelos de la Torre.[30]

**44.** De igual forma se advierte que el documento de demanda presentado electrónicamente refleja las firmas autógrafas de trece de las diecisiete personas integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional,[31] mayoría suficiente para presentar esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 43 de los Estatutos del Partido del Trabajo,[32] y fue acompañado de un acuerdo de once de junio de dos mil veinte, emitido por la propia Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, a través del cual se otorgó a Pedro Vázquez González y/o a José Alberto Benavides Castañeda mandato y/o representación

[30] Facultad contenida en el artículo 44, incisos a) y c) de los Estatutos del Partido del Trabajo:
"**Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:
"**a)** Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. ...
"**c)** La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

[31] No firmaron María del Consuelo Estrada Plata, Rubén Aguilar Jiménez, Ricardo Cantú Garza y María de Jesús Páez Gúereca.

[32] "**Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, ... Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

de esa Comisión Nacional para promover, mediante el uso de su firma electrónica, las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral que hubieren sido firmadas por sus integrantes.

**45.** Así, se hace constar que el escrito de acción de inconstitucionalidad presentado por el Partido del Trabajo fue interpuesto de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica por parte de Pedro Vázquez González.

**46.** Por lo que hace a la demanda de Fuerza por México, la misma fue presentada el veinte de noviembre de dos mil veinte por Ángel Gerardo Islas Maldonado, quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional, calidad que se corrobora con la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

**47.** En ese sentido, los estatutos vigentes de Fuerza por México prevén que la persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tiene la representación legal del partido político ante toda clase de autoridades.[33]

**48.** Finalmente, por lo que hace a la demanda de Morena, se advierte que la misma fue firmada por Mario Martín Delgado Carrillo, quien acreditó su carácter como presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, con la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

**49.** Por su parte, del artículo 38, inciso a), de los estatutos vigentes de Morena, se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.[34]

---

[33] "**Artículo 52.** La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las atribuciones siguientes: ...
"**XIII.** Ser la persona representante legal del partido político ante toda clase de autoridades."

[34] "**Artículo 38.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ...
"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:
"**a)** Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar a la secretaría general en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

**50.** En esos términos, dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como Partidos Políticos Nacionales. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales acciones de inconstitucionalidad **fueron promovidas por parte legitimada** para ello.

**51.** CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer únicamente por el Poder Ejecutivo.

**52.** En su informe, tal poder afirmó que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido del Trabajo y Morena son improcedentes ya que no hacen valer conceptos de invalidez por vicios propios en cuanto a la promulgación y publicación del Decreto No. LXIV-201.

**53.** Es **infundada** la referida causal de sobreseimiento pues de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,[35] en el presente medio de control constitucional tienen intervención tanto el Poder Legislativo que expidió la norma general, como el Ejecutivo que la promulgó y publicó. Por lo que, al ser parte del proceso de creación del decreto impugnado, se les solicita un informe con el fin de que defiendan la validez de dichos actos; de ahí que, dado que el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a satisfacer autónomamente las exigencias que se le demandan respecto de la publicación del acto emitido por el Congreso, debe ser llamado a juicio.[36]

**54.** Por otro lado, este Tribunal Pleno **advierte de oficio** que respecto del artículo cuarto transitorio del Decreto No. LXIV-201, se actualiza la causal de impro-

[35] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[36] Es aplicable la jurisprudencia del Pleno P./J. 38/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865, 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."

cedencia prevista 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.[37] El artículo cuarto transitorio de la reforma impugnada prevé lo siguiente:

"**Artículo cuarto.** Comuníquese a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes."

**55.** De una lectura sistemática del régimen transitorio establecido en el Decreto No. LXIV-201, se advierte que el propósito del artículo cuarto transitorio fue comunicarle a la Cámara de Senadores la reforma que reduce el número de las magistraturas en el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas. Dicha notificación fue realizada el **veintisiete de octubre de dos mil veinte,** a través de la cual el diputado Héctor Escobar Salazar, ostentándose como presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo de Tamaulipas, le comunicó al Senado de la República la emisión del Decreto No. LXIV-201, para los efectos legales conducentes.

**56.** Por tanto, toda vez que se agotó el presupuesto normativo establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado, pues ya se comunicó al Senado de la República la reforma al artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, que reduce de cinco a tres las magistraturas electorales, es claro que debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad por cuanto a dicha disposición transitoria.

**57.** Lo anterior, porque al momento de notificarle al Senado de la República el decreto impugnado, el artículo cuarto transitorio del Decreto No. LXIV-201

[37] "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."

cumplió su objeto y al haberse agotado en su totalidad la hipótesis ahí prevista, **debe sobreseerse.** Sirve de sustento la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[38]

**58.** QUINTO.—**Precisión metodológica para el estudio de fondo.** En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar el Decreto No. LXIV-201 que reformó el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se redujo de cinco a tres el número de magistraturas del Tribunal Electoral Local y modificó el periodo de duración de las magistraturas que sustituirán a las que terminaron su encargo en noviembre de dos mil veinte, para permanecer en el encargo únicamente por lo que hace al proceso electoral 2020-2021.

**59.** Sobre la fe de erratas del Decreto No. LXIV-201, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se reitera que los cambios realizados al Decreto No. LXIV-201 versaron únicamente respecto del artículo segundo transitorio, sobre los siguientes aspectos: ***i***) se sustituyó la fracción **VI** por la fracción **IV** del artículo 116 constitucional; y, ***ii***) se cambió la palabra "**d**ecreto", por "**D**ecreto".

---

[38] Jurisprudencia P./J. 8/2008, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, con número de registro digital: 170414, cuyo texto es el siguiente: "La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada."

**60.** Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la fe de erratas que modificó el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, no constituye un nuevo texto de las normas cuestionadas porque únicamente corrigió errores mecanográficos que se cometieron al momento de publicar el Decreto No. LXIV-201. En consecuencia, el artículo segundo transitorio del decreto cuestionado que se analizará en el presente medio de control constitucional es el siguiente:

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados. En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

**61.** Por otro lado, respecto al orden de estudio de los conceptos de invalidez, en primer lugar se realizará el estudio de la violación a la veda electoral contemplada en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser un análisis previo a las posibles violaciones al procedimiento legislativo, de conformidad con el criterio sostenido por este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020;**[39] **y 265/2020 y sus acumuladas 267/2020 y 268/2020.**[40]

[39] Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre del dos mil veinte por unanimidad de once votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[40] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre del dos mil veinte por unanimidad de once votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**62.** En segundo lugar, se realiza el estudio del procedimiento legislativo al poder tener efectos generales sobre la totalidad de las normas reclamadas. Lo anterior, con fundamento en la tesis P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."[41]

**63.** Por lo anterior, los conceptos de invalidez de los partidos políticos del Trabajo, Fuerza por México y Morena, serán estudiados en el siguiente orden:

| | Contenido de la impugnación |
|---|---|
| **Tema 1** | Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| **Tema 2** | Violaciones al procedimiento legislativo<br><br>**2.1.** Omisión de implementar un parlamento abierto y consultar a los integrantes del Tribunal Electoral Local.<br><br>**2.2.** Falta de fundamentación y motivación, así como violación al principio de progresividad |
| **Tema 3** | Vulneración al principio de paridad de género y tutela judicial efectiva |
| **Tema 4** | Deficiencia en regular las vacantes temporales de los integrantes del Tribunal Electoral Local y los derechos laborales de los trabajadores |
| **Tema 5** | Facultad del Congreso Local para regular la integración del Tribunal Electoral Local |
| **Tema 6** | Facultad del Senado de la República para designar las magistraturas de los órganos jurisdiccionales electorales locales por siete años y la vulneración al proceso de escalonamiento y el principio de inamovilidad |

[41] Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, con número de registro digital: 170881, de texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia

**64.** SEXTO.—**Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Los partidos accionantes argumentan que el Decreto No. LXIV-201 viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, porque no se realizó de manera previa al inicio del proceso electoral 2020-2021. En ese sentido, sostienen que la reducción del número de las magistraturas del Tribunal Electoral Local es una reforma fundamental en términos de dicha disposición constitucional, pues la alteración en la integración del órgano jurisdiccional debe realizarse con la oportunidad necesaria para tener certeza de su integración. En otras palabras, sustentan que la reforma modificó la integración del Tribunal Electoral Local para el periodo electoral en curso.

**65.** Este tribunal constitucional considera **infundado** el concepto de invalidez.

**66.** Para dar respuesta al concepto de invalidez de los partidos accionantes, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de control constitucional que establece los elementos de la "veda electoral" y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

### Tema 1.A. Parámetro de control constitucional

**67.** El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

---

P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."

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

"**II.** ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días **antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse**, y **durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales**."

**68.** El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días **antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse** y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

**69.** Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes,[42] que esta disposición constitucional establece **dos prescripciones** para la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales, ya sean locales o federales. Por una parte, se ha dicho que comprende una obligación consistente en que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso **en el que vayan a aplicarse;** por la otra, se ha inferido una prohibición referida a que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado y durante el desarrollo del proceso electoral.

**70.** Lo anterior, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[42] Véase por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 171/2020, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de siete de septiembre del dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre del dos mil veinte por unanimidad de once votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que de esta forma quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

**71.** Bajo esa línea, a fin de determinar si el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reformó el artículo 20, fracción V, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, vulneró el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario identificar el proceso electoral con el que se encuentra vinculada la reforma a fin de determinar si resulta o no aplicable al proceso electoral en curso.

**Tema 1. B. Análisis de las normas impugnadas**

**72.** Como se expuso en los antecedentes de la presente ejecutoria, en Tamaulipas existen dos magistraturas que por mandato de ley terminaron su encargo en noviembre de dos mil veinte, esto es, ya iniciado el proceso electoral 2020-2021, por lo que debían ser remplazadas dentro de ese periodo por parte del Senado de la República. La propia Constitución Local en su texto vigente, antes de la entrada en vigor de la reforma que ahora se impugna, establece que el Tribunal Electoral Local se integra por cinco magistraturas:

"**Artículo 20.** La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del Poder Público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Estado no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión, ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con Nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"V. De la autoridad jurisdiccional electoral.—En términos de lo que dispone la Constitución Federal y la ley general aplicable, la autoridad electoral jurisdic-

cional está a cargo del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

"Este órgano jurisdiccional no estará adscrito al Poder Judicial del Estado.

"**El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con cinco Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.**"

**73.** Si bien la designación a cargo del Senado, en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal y Local debía realizarse durante el proceso electoral 2020-2021, al haberse generado dos vacantes en el Tribunal Electoral del Estado, esto no implica que el decreto cuestionado en la presente acción de inconstitucionalidad tenga repercusiones en dicho proceso electoral, **pues la reforma prevé un esquema normativo que reglamenta la integración futura del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas a partir de su entrada en vigor.**

**74.** Al respecto, el artículo primero transitorio del Decreto No. LXIV-201 establece lo siguiente:

"**Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, **y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.**"

**75.** El precepto en cuestión, al señalar que el decreto impugnado entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021, **representa una salvaguarda legislativa** implementada por el Congreso de Tamaulipas que expresa la voluntad del legislador de dotar de efectos futuros a la reforma. Por lo anterior, resulta claro que el régimen transitorio fue cuidadoso en condicionar la entrada en vigor de la reforma a la culminación del proceso electoral en curso.

**76.** Tal es el alcance de dicha disposición transitoria, que si bien la reforma fue publicada el veintisiete de octubre de dos mil veinte, ya iniciado el proceso electoral 2020-2021, el artículo primero transitorio del decreto cuestionado prevé que durante todo el proceso electoral en comento, el Tribunal Electoral Local estará conformado por cinco integrantes, y será terminando dicho proceso que el órgano jurisdiccional pasará a conformarse con tres magistraturas, por lo que no existe una afectación directa al actual proceso electoral.

**77.** Para mayor ilustración del sistema de designaciones de las magistraturas electorales en Tamaulipas, a continuación, se retoma el recuento de las designaciones realizadas por el Senado de la República, la reforma constitucional de Tamaulipas y las impugnaciones realizadas en la presente acción de inconstitucionalidad.

**78.** La conformación y escalonamiento del Tribunal Electoral Local, realizada el diecinueve de noviembre de dos mil quince por el Senado, era la siguiente:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|
| Emilia Vela González | 3 años | 2018 |
| Luis Alberto Saleh Perales | 3 años | 2018 |
| Edy Izaguirre Treviño | 5 años | 2020 |
| María Concepción Reyes Reyes | 5 años | 2020 |
| Marcia Laura Garza Robles | 7 años | 2022 |

**79.** Posteriormente, el trece de noviembre de dos mil dieciocho, el Senado designó a Blanca Eladia Hernández Rojas y Edgar Danés Rojas como Magistrados del Tribunal Electoral Local, para quedar la integración de la siguiente manera:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|
| Edy Izaguirre Treviño | 5 años | 2020 |

| | | |
|---|---|---|
| María Concepción Reyes Reyes | 5 años | 2020 |
| Marcia Laura Garza Robles | 7 años | 2022 |
| Blanca Eladia Hernández Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Danés Rojas | 7 años | 2025 |

**80.** El veintidós de octubre de dos mil veinte, diversas diputaciones integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Tamaulipas, presentaron la iniciativa de proyecto mediante la cual, en atención a la conclusión del encargo de dos magistraturas electorales en noviembre de dos mil veinte y diversos factores adicionales, estimaban conveniente plantear una propuesta de reducción del número de integrantes del Tribunal Electoral Local. Iniciativa que fue compartida por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos y posteriormente por el Congreso de Tamaulipas.

**81.** Atendiendo a ese contexto, el veintisiete de octubre de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el Decreto No. LXIV-201 para reducir de cinco a tres el número de magistraturas del Tribunal Electoral Local y establecer que el periodo de duración de las dos magistraturas electorales que, en su caso, serían electas para sustituir a las que finalizarían en noviembre de dos mil veinte, permanecerían en su encargo **hasta que se terminara el proceso electoral local 2020-2021.** Es decir, el Congreso Local determinó que **durante todo ese proceso electoral, el órgano jurisdiccional electoral se conformara con cinco integrantes,** y una vez finalizado el proceso electoral 2020-2021, el Tribunal Electoral Local pasaría a tener una integración de tres personas.

**82.** Posteriormente, el **diez de diciembre de dos mil veinte,** esto es, ya iniciado el proceso electoral 2020-2021, el Senado designó a Edgar Iván Arroyo Villarreal y a René Osiris Sánchez Rivas como Magistrados del órgano jurisdiccional local en materia electoral para el Estado de Tamaulipas **por siete años**,

**pese a haber sido notificado desde el veintisiete de octubre de dos mil veinte** de la decisión del Poder Reformador de la Constitución de Tamaulipas de recudir la integración del Tribunal Electoral a tres magistraturas al concluir el proceso electoral, esto es, a partir del primero de octubre de dos mil veintiuno. Con lo cual, el Tribunal Electoral de Tamaulipas quedó integrado de la siguiente manera:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|
| Marcia Laura Garza Robles | 7 años | 2022 |
| Blanca Eladia Hernández Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Danés Rojas | 7 años | 2025 |
| Edgar Iván Arroyo Villarreal | 7 años | 2027 |
| René Osiris Sánchez Rivas | 7 años | 2027 |

**83.** Del anterior recuento es posible desprender que el Congreso Local de Tamaulipas fue cuidadoso al llevar a cabo la reforma, **procurando que durante el proceso electoral 2020-2021** que se llevó a cabo en dicha entidad federativa, las condiciones permanecieran constantes, es decir, el Tribunal Electoral **se conformó en todo momento con cinco magistraturas.** En ese sentido, la integración de este órgano jurisdiccional no ha sufrido alguna modificación que permita concluir que el Decreto No. LXIV-201 impacte en dicho proceso electoral. Al contrario, el artículo primero transitorio de la reforma impugnada es claro al señalar que el mencionado decreto entrará en vigor hasta el día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.

**84.** Inclusive, existe una correspondencia entre el mencionado artículo primero transitorio al establecer que el decreto impugnado entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021, con el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, el cual prevé lo siguiente:

"**Artículo 204.** El proceso electoral ordinario se inicia el segundo domingo del mes de septiembre del año previo al de la elección y **concluye** con la declaración de validez de la elección respectiva y, en su caso, **cuando las autoridades jurisdiccionales hayan resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto** o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. ..."

**85.** Dicho precepto, al señalar que los procesos electorales ordinarios en Tamaulipas concluyen cuando las autoridades jurisdiccionales hayan resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto, permite concluir que el proceso electoral 2020-2021 que se desarrolló en Tamaulipas terminó, precisamente, hasta que todos los medios de impugnación electorales se resolvieron por las autoridades jurisdiccionales. Lo anterior implica que durante todo este proceso electoral, el Tribunal Electoral Local se conformó con sus cinco integrantes de forma intacta, pues resolvieron los conflictos jurisdiccionales ocasionados por la contienda electoral 2020-2021, y una vez fallados, finalizó dicho proceso electoral y el decreto impugnado entró en vigor.

**86.** Es decir, de una lectura sistemática del artículo primero transitorio del Decreto No. LXIV-201 y el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, se desprende que la reducción de las magistraturas electorales en Tamaulipas se llevó a cabo **después** de que el Tribunal Electoral Estatal resolvió todos los medios de impugnación que se interpusieron con motivo del proceso electoral 2020-2021. En ese sentido, la integración de este órgano jurisdiccional se mantuvo intacta durante todo el proceso electoral, pues finalizó dicho proceso hasta que se resolvieron todos los medios de impugnación electorales.

**87.** Por tanto, el artículo primero transitorio del Decreto No. LXIV-201 representa una salvaguarda legislativa correlacionada con el artículo 204 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, para que la integración de las cinco magistraturas del Tribunal Electoral de Tamaulipas se mantuviera intacta durante todo el proceso electoral 2020-2021.

**88.** En consecuencia, resulta innecesario determinar si, como lo señalan los partidos accionantes, la reforma en análisis resulta fundamental, pues como se ha expresado, el concepto de invalidez resulta **infundado** en tanto que el Decreto No. LXIV-201 **no repercutió ni fue aplicado** en el proceso electoral 2020-2021

y, en consecuencia, no se actualiza una violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal.

**89. Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo.** En el presente apartado se analizan, a la luz del mismo parámetro de regularidad constitucional, dos tópicos relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo alegadas: **1**) la omisión de implementar un parlamento abierto y consultar a los integrantes del Tribunal Electoral Local y **2**) falta de fundamentación y motivación, así como violación al principio de progresividad en los actos legislativos**.**

**90.** Los partidos accionantes señalan que se vulneró el procedimiento legislativo, pues previo a la emisión del decreto impugnado, el Congreso Local omitió cumplir su deber de promover la implementación de un parlamento abierto, figura de participación ciudadana en la toma de decisiones, la cual se encuentra regulada en el artículo 168 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso de Tamaulipas.[43]

**91.** Al respecto, los partidos accionantes aducen que tampoco se consultó a los integrantes del Tribunal Electoral Local, lo cual evidencia que la aprobación del decreto se trató de una imposición de las mayorías parlamentarias y que dicha imposición tuvo como resultado que la ciudadanía desconociera la reforma antes de su promulgación.

**92.** En otro aspecto, alegan que la motivación legislativa para modificar la integración del Tribunal Electoral Local debía ser reforzada ya que no podía alterarse por pretexto de la pandemia provocada por el SARS-CoV2. Así, la modificación tenía que ponderarse a partir de estadística y elementos objetivos de por qué era conveniente la reducción. En consecuencia, se vulnera el artículo 16

[43] "**Artículo 168.**
"**1.** El Congreso del Estado promoverá la implementación de un parlamento abierto, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información. En el ejercicio de su función los diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.
"**2.** Como parte del parlamento abierto, el Congreso del Estado convocará a la ciudadanía a participar en la realización de parlamentos mediante el formato de un ejercicio simulado de asamblea plenaria, así como a otros espacios de participación en los que las personas expresen y formulen propuestas con relación a los diferentes temas de su entorno social."

constitucional por lo que hace a la indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado.

**93.** Finalmente, aducen que se vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos ya que la reforma implica un retroceso normativo que afectará la calidad de las resoluciones y el funcionar del Tribunal Electoral Local. En ese sentido, alegan que, desde el punto de vista de la motivación del decreto, el principio de austeridad que argumentó el Congreso Local no es suficiente para ser una excepción al principio de progresividad.

**94.** Para dar respuesta a los conceptos de invalidez de los partidos accionantes, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de control constitucional que establece los elementos para el estudio de la validez de un procedimiento legislativo y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

### Tema 2.A. Parámetro de control constitucional

**95.** Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dieron origen al decreto impugnado, pues de ser fundadas, la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico.[44]

**96.** Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el régimen democrático constitucional exige que al interior del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

[44] Jurisprudencia P./J. 32/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, con número de registro digital: 170881, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

**97.** Así, se busca que las normas cuenten efectivamente con legitimidad democrática, la cual deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los integrantes de una Legislatura. Para cumplir con lo anterior, es necesario, entre otros aspectos: el respeto de las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano legislativo.[45]

**98.** Al respecto, aun ante la existencia de una violación al proceso legislativo, este Pleno ha sostenido que puede tener distintos efectos, algunos con potencial invalidante y otros no, lo cual dependerá de la gravedad de las violaciones y de la afectación que generan a los principios que rigen la deliberación al interior de los órganos legislativos.[46]

**99.** Desde luego, su análisis implica un acercamiento casuístico que tome en consideración diversos elementos, por ejemplo: la regulación del procedimiento legislativo por los Congresos Locales (el cual es variable en cada entidad

[45] Criterio adoptado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta el trece de junio de dos mil cinco por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y presidente Azuela Güitrón. Las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, y los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza, votaron en contra.

[46] Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, con número de registro digital: 169493, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

federativa) y las vicisitudes de los trabajos parlamentarios. Por lo anterior, a efecto de analizar los conceptos de invalidez aducidos por los partidos políticos accionantes, es necesario determinar si se violó alguna de las reglas propias de procedimiento legislativo.

**Tema 2. B. Análisis del procedimiento legislativo**

**Tema 2. B.1. Alegada omisión de implementar un parlamento abierto y consultar a los integrantes del Tribunal Electoral Local**

**100.** Este Tribunal Pleno considera que no le asiste la razón a los accionantes respecto a que el hecho de no haberse convocado a un parlamento abierto (mediante un ejercicio de asamblea ciudadana simulada) actualiza una violación al procedimiento legislativo, pues el Poder Legislativo de Tamaulipas, en el caso concreto y dada la naturaleza de la reforma, no tenía una facultad de ejercicio obligatorio de implementar una figura de participación ciudadana por lo que hace a la reducción del número de magistraturas del Tribunal Electoral Local.

**101.** La Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas prevé en el artículo 168 lo siguiente:

"**Artículo 168.**

"**1.** El Congreso del Estado **promoverá la implementación** de un parlamento abierto, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información. En el ejercicio de su función los diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.

"**2.** Como parte del parlamento abierto, el Congreso del Estado convocará a la ciudadanía a participar en la realización de parlamentos mediante el formato de un ejercicio simulado de asamblea plenaria, así como a otros espacios de participación en los que las personas expresen y formulen propuestas con relación a los diferentes temas de su entorno social."

**102.** Del artículo transcrito se advierte que el Congreso de Tamaulipas promoverá la implementación del ejercicio denominado "parlamento abierto" para la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas a los diferentes temas de su entorno social.

**103.** En ese sentido, la implementación de este ejercicio ciudadano no involucra una obligación por parte del Poder Legislativo Local de que, cuando vaya a analizar una reforma que **incida en la estructura del Tribunal Electoral de Tamaulipas,** necesariamente deba invocar a la ciudadanía a la realización de un ejercicio simulado de una asamblea plenaria del Congreso Local, y que ello sea determinante para la validez de las normas que se emitan al respecto.

**104.** En el dictamen formulado por la Comisión de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Tamaulipas que justificó la adición del parlamento abierto se estableció lo siguiente:

"El Parlamento abierto además de abordar el tema de la transparencia en los Congresos, abarca muchos otros factores, que desde este contexto se denominan principios, los cuales permiten una mayor interacción de la ciudadanía con los órganos parlamentarios, teniendo como elemento base el poder acceder a la información de forma más sencilla y rápida.

"Los parlamentos son la rama representativa de los gobiernos democráticos, concebida con el propósito de proveerles a los ciudadanos un enlace directo al proceso de formulación de políticas y un método para supervisar y asegurarse de la rendición de cuentas de las otras ramas, por lo tanto, la figura de los parlamentos abiertos, permite la interacción directa entre la ciudadanía y las y los legisladores a través de diversos mecanismos de participación ya sea digitales o presenciales.

"Por lo tanto consideramos que un parlamento abierto puede ser un conducto de información gubernamental, un micrófono para las necesidades de los ciudadanos, y un garante de los derechos ciudadanos. Entre más fuertes se encuentren, los parlamentos abiertos, más proveen información sustancial sobre

debates y formulación de políticas, por lo tanto, estimamos que la fuerza de los parlamentos es crucial, y su apertura hace que la gobernanza y la reforma democrática en todos los sectores sea más permeable a los intereses ciudadanos. ...

"Es preciso señalar que este Congreso del Estado ha sido sede de diferentes eventos donde la sociedad tamaulipeca ha participado respondiendo de excelente manera, y de donde han surgido diversas propuestas que han beneficiado a la ciudadanía, entre los eventos que destacan se menciona el Parlamento de la Juventud y el Parlamento Incluyente de las Personas con Discapacidad del Estado de Tamaulipas, por lo que, el seguir incluyendo a la sociedad tamaulipeca, resulta de gran beneficio al acercarnos como Congreso y conocer las propuestas que día con día las y los tamaulipecos enfrentan.

"Asimismo, resulta importante seguir estableciendo políticas públicas que garanticen a los diversos segmentos sociales, sus derechos y su inclusión en el desarrollo del Estado, y más aún abrirles espacios para que participen y contribuyan en la formulación de estas, lo cual constituye precisamente el eje central del parlamento abierto. ..."

**105.** Las consideraciones transcritas con antelación sustentaron la introducción de la figura del parlamento abierto en el orden normativo tamaulipeco, en el que la Legislatura Local consideró pertinente generar mecanismos de participación que permitan una mayor interacción de la ciudadanía con el órgano legislativo local, a través del acceso a la información de forma sencilla y rápida. De igual forma se destacó que los parlamentos abiertos podrán servir como un micrófono para las necesidades de la ciudadanía y garante de sus derechos, pues se constituyen como espacios para que los diversos sociales participen y contribuyan en la formulación de políticas públicas que garanticen sus derechos y su inclusión en el desarrollo del Estado.

**106.** Este Pleno destaca la importancia de la figura de parlamento abierto como un mecanismo de transparencia, acceso a la información pública, espacio de participación y colaboración con la ciudadanía con capacidad para influir en la agenda pública. Es un proceso que abre la posibilidad de cambiar

el funcionamiento y el desempeño de las Legislaturas donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no sólo de receptor de las decisiones propias de la democracia representativa.

**107.** La implementación de un parlamento abierto en una democracia implica incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, lo cual puede ocurrir de diversas maneras: en el proceso de diseño de normas, en el acceso a conocer las iniciativas ciudadanas, en la transparencia en los procesos de deliberación pública, en la difusión de proyectos de ley para recabar comentarios, en la recepción de comentarios u observaciones, entre otros. En el caso concreto, el concepto de invalidez de los partidos accionantes no cuestiona un principio de transparencia general al que está obligado el Congreso Local, sino a la falta de la **manifestación específica** de un parlamento abierto contemplado en la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso de Tamaulipas consistente en **la simulación de una asamblea plenaria ciudadana.**

**108.** La precisión anterior es importante porque este Tribunal Constitucional advierte que si bien fue voluntad del Congreso Local de Tamaulipas permitir que la sociedad intervenga en la creación de políticas públicas que **impacten en sus intereses ciudadanos** y el órgano deliberativo tiene la obligación de conducirse en todo momento mediante un principio de transparencia parlamentaria, el hecho de que en el presente caso el órgano legislativo no promoviera un ejercicio de parlamento específico a través de una simulación de una asamblea ciudadana no trasciende a la validez del procedimiento legislativo.

**109.** Lo anterior es así, pues las normas que regulan el ejercicio del parlamento abierto señalan que el Congreso Local promoverá su implementación, sin que lo anterior necesariamente implique un ejercicio obligatorio para el presente caso. En consecuencia, no se actualiza la violación al procedimiento legislativo a la que hacen alusión los partidos actores.

**110.** Por otro lado, el concepto de invalidez relativo a que no se consultó previamente a la reforma a los integrantes del Tribunal Electoral Local es igualmente **infundado.**

**111.** De la Constitución Política de Tamaulipas,[47] la Ley de Medios de Impugnación de dicho Estado[48] y del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas,[49] se desprende que el Tribunal Electoral de Tamaulipas es el órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de Tamaulipas, que le corresponde resolver las impugnaciones en esta materia y que tendrá la competencia para crear áreas de apoyo para el mejor funcionamiento del tribunal, entre otras.

**112.** Por su parte, dentro de las facultades del Congreso de Tamaulipas no se advierte la relativa a solicitar la opinión del órgano jurisdiccional electoral local

[47] "**Artículo 20.** ...
"Al Tribunal Electoral del Estado le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución, y según lo disponga la ley, acerca de:
"**a)** Las impugnaciones en las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos;
"**b)** Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen las leyes;
"**c)** Las impugnaciones de actos, resoluciones y omisiones del Instituto Electoral de Tamaulipas;
"**d)** Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Estado o el Instituto Electoral de Tamaulipas y sus servidores; y,
"**e)** Las demás que señale la ley.
"El Tribunal Electoral del Estado propondrá su presupuesto al Ejecutivo del Estado para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Estado. Asimismo, el Tribunal Electoral expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento."
[48] "**Artículo 87.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el título tercero del libro tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las fracciones IV y V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado y esta ley, el Tribunal Electoral es el órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Estado.
"Cuenta con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y debe cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.
"Emitirá sus resoluciones con plenitud de jurisdicción."
[49] "**Artículo 6.** El tribunal funcionará en Pleno de manera permanente, en única instancia y se integrará con cinco Magistradas y Magistrados que estén ejerciendo funciones, una o uno de los cuales lo presidirá. Bastará la presencia de tres Magistradas o Magistrados para que pueda sesionar válidamente. El Pleno tendrá la competencia y atribuciones señaladas en la Constitución, Ley de Medios, este reglamento y demás que establezcan las leyes aplicables y las siguientes:
"**I**. Crear áreas de apoyo para el mejor funcionamiento del Tribunal;
"**II**. Autorizar la contratación de personal jurídico y administrativo propuesto por sus integrantes;
"**III**. Designar la o el responsable de la Coordinación o Dirección Administrativa, Unidad de Transparencia, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Sistemas e Informática; y
"**IV**. Aprobar el nombramiento de la o el contralor. V. Dictar acuerdos generales para el desarrollo y buen funcionamiento de este tribunal."

al momento de llevar a cabo sus procedimientos legislativos. La colaboración entre poderes u órganos de un Estado y su participación consultiva en el proceso de reforma de una ley puede favorecer un ejercicio democrático, no obstante, ello no condiciona la validez del procedimiento legislativo en este caso.

**113.** Lo anterior es así, pues dentro del universo de normas que regulan el proceso legislativo de dicha entidad federativa, previstas en la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, no se advierte la obligación de consultar de manera previa al Tribunal Electoral Local respecto de las iniciativas parlamentarias.

**114.** Por tanto, no existe la obligación por parte del Congreso Local de consultar a los integrantes del Tribunal Electoral de Tamaulipas sobre el decreto cuestionado, ni de convocar un ejercicio de parlamento abierto con la ciudadanía, por lo que no se actualizan las violaciones a las que hacen alusión los partidos políticos actores.

**Tema 2. B.2. Alegada falta de fundamentación y motivación, así como violación al principio de progresividad**

**115.** Este Pleno considera que los conceptos de invalidez relacionados con la falta de fundamentación y motivación son igualmente **infundados,** toda vez que no es posible advertir que el decreto cuestionado incida directamente en algún derecho humano o que vulnere algún bien relevante desde el punto de vista constitucional.

**116.** Como punto de partida se delimitará cómo opera la fundamentación y motivación en los actos legislativos para posteriormente determinar si en el caso era necesario que la misma se realizara de manera reforzada en el decreto cuestionado. Finalmente, se explicará qué implica el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional, para concluir si la reforma impugnada vulnera dicho principio.

**117.** Este Tribunal Constitucional ha señalado que la fundamentación y motivación en los actos legislativos se materializa cuando el Congreso que expide la ley está facultado constitucionalmente para ello, ya que estos requisitos se

satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica. En esa línea, la motivación legislativa puede ser de dos tipos: ordinaria o reforzada.

**118.** La motivación reforzada se exige ante la emisión de actos o normas en los que pueda afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional y, precisamente por el tipo de valor involucrado, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso, como sucede cuando se detecta alguna *categoría sospechosa*.

**119.** En este tipo de motivación, el Poder Legislativo debe realizar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar, por lo que se debe cumplir con los siguientes requisitos: **a**) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, **b**) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que la Legislatura determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

**120.** Por otro lado, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna *categoría sospechosa*, esto es, cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

**121.** Es así como estos actos legislativos por regla general ameritan un análisis poco estricto por parte de este Alto Tribunal, con el fin de no vulnerar la libertad política de la Legislatura y respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales en el marco de sus atribuciones.

**122.** De tal manera que si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del órgano constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe ser más estricto, por cuanto al orden constitucional así lo exige.

**123.** Por lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.[50]

**124.** En el presente caso, como se adelantó, no le asiste la razón a los accionantes en cuanto a que la motivación en el proceso legislativo que culminó con el decreto que se cuestiona debía ser reforzada, pues este Tribunal Pleno no advierte que la reducción de las magistraturas del Tribunal Electoral Local encuadre en los supuestos de motivación reforzada mencionados anteriormente, ya que **no afecta de manera directa algún derecho humano o bien constitucionalmente relevante que afecte directamente a la ciudadanía tamaulipeca y los partidos políticos.**

**125.** El dictamen elaborado por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso de Tamaulipas sobre la iniciativa de decreto mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, establece lo siguiente:

"El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, 'Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley' ...

[50] Jurisprudencia P./J. 120/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

"Por lo que respecta a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, actualmente establece que el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con cinco Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante cinco y siete años, siento electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública.

"Ahora bien, ante la conclusión del periodo de dos Magistrados integrantes del Tribunal Electoral Local, lo cual sucederá el próximo mes de noviembre, se estima conveniente llevar a cabo la reforma planteada al párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, con la finalidad de que el Pleno del Tribunal Electoral quede integrado con sólo tres Magistrados electorales, que actuarán de forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable ...

"Es preciso señalar que, en diversas entidades federativas, la tendencia que prevalece sobre la integración de los órganos jurisdiccionales electorales, es de tres Magistrados siendo éstos un total de veintiún tribunales ...

"Es importante destacar que la presente acción legislativa, encuentra sustento legal en que dicho órgano colegiado, se integraría por un número impar de integrantes, requisito previsto en nuestra Constitución Federal, lo cual se observa en la presente iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

"Ahora bien, el objeto central de la iniciativa en cuestión es observar el principio de austeridad presupuestal, situación que estriba en una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público otorgado a dicho órgano autónomo. En relación con el impacto económico y presupuestal, la reducción a tres Magistrados generaría un beneficio económico al Tribunal Electoral ya que no se tendría la carga salarial de dos Magistrados, lo que representa un ahorro en su caso se pudiese destinar a mejorar la calidad de los servicios que brinda.

"Lo anterior resulta importante destacarlo ya que como sabemos, la pandemia generada por el virus SARS-CoV2, ha golpeado severamente al mundo, al

país y no se diga a nuestro Estado, surgiendo una inminente necesidad de fortalecer el sistema de salud pública, a efecto de dotarlo de recursos materiales, financieros y humanos, que permiten hacer frente a las necesidades que aquejan a la sociedad tamaulipeca.

"Por lo que en ese sentido, con la presente reforma planteada se pretende orientar las prioridades y esfuerzos institucionales de la actividad jurisdiccional, sin que ésta se vea afectada de acuerdo al índice de asuntos ventilados ante dicho tribunal ..."

**126.** De dichas consideraciones y de la reforma cuestionada es posible desprender que el decreto impugnado únicamente versa sobre la reducción de cinco a tres magistraturas electorales y la vigencia en el cargo de las magistraturas que sean designadas por el Senado en el actual proceso electoral. Entonces, la Legislatura de Tamaulipas cumplió con la exigencia de fundamentación y motivación ordinaria que rigen los actos legislativos.

**127.** Por cuanto hace al principio de progresividad, como han sostenido ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, este principio previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.[51]

**128.** En ese tenor, si el principio de progresividad es fundamentalmente la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, para los poderes públicos, este principio constitucional se traduce en: **a**) una prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que impliquen disminuir el alcance

[51] Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), visible en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, con número de registro digital: 2015305, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."; y tesis aislada 2a. CXXVII/2015 (10a.), visible en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, página 1298, con número de registro digital: 2010361, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."

o la protección ya conseguidos en torno a los derechos humanos (no regresividad); y **b**) un mandato para mejorar continuamente los niveles alcanzados en relación con ellos (progresividad en sentido estricto).[52]

**129.** En ese sentido, el proceso legislativo que nos ocupa, como se señaló anteriormente, cumplió con la exigencia constitucional de fundamentación y motivación ordinaria, en virtud de que fue emitido por el Congreso de Tamaulipas y fue sustentado en el principio de austeridad presupuestal al considerarse que la reducción a tres magistraturas generaría un beneficio económico al Tribunal Electoral reflejado en un ahorro que se pudiese destinar a mejorar la calidad de los servicios que brinda, la tendencia de otras entidades federativas de contar con tres magistraturas electorales, y el buscar mejorar el servicio de salud público de Tamaulipas.

**130.** Aunado a lo anterior, la reducción del número de magistraturas no implica la limitación o vulneración a ningún derecho humano que la ciudadanía de Tamaulipas disfrutara antes de la reforma que ahora se impugna, pues únicamente se trata de una modificación en la integración de dicho órgano jurisdiccional. Por lo que no existe ninguna regresión en el goce o disfrute de los derechos que estaban tutelados previo a la reforma que tenga que ser analizada por este Alto Tribunal.[53]

---

[52] Jurisprudencia P./J. 34/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 12, con número de registro digital: 2009992, de título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO."; y jurisprudencial 2a./J. 41/2017 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 634, con número de registro digital: 2014218, de título y subtítulo: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO."

[53] **Criterio similar sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020.** En dicho asunto, los partidos políticos accionantes alegaron que la desaparición de los órganos municipales electorales vulneraba el principio de progresividad de los derechos humanos pues implicaba un retroceso en los logros alcanzados dentro de la lucha democrática y de participación ciudadana en Tabasco. Fallada el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente) y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**131.** En consecuencia, contrario a lo señalado por los partidos políticos accionantes, el decreto impugnado no vulnera el principio de progresividad alegado y cumple con la exigencia constitucional de **motivación ordinaria,** de ahí que este tribunal constitucional no puede realizar un análisis de las razones que llevaron al Congreso de Tamaulipas a reducir la integración de las magistraturas del Tribunal Electoral Local, cuando ello se llevó a cabo dentro de los parámetros constitucionales permitidos para tal efecto. Por lo que los conceptos de invalidez señalados en este apartado son **infundados.**

**132. Tema 3. Vulneración al principio de paridad de género y tutela judicial efectiva.** Los partidos accionantes alegan que la supresión de plazas que podrían ser ocupadas por mujeres vulnera el principio de igualdad de oportunidades y la igualdad de género en la vida política del país. A su parecer, la desaparición de magistraturas afecta el posicionamiento que históricamente han alcanzado las mujeres en el Tribunal Electoral de Tamaulipas.

**133.** También argumentan que la reforma pone en riesgo la impartición de justicia electoral y se afectará la calidad de los servicios que brinda el órgano jurisdiccional electoral, por lo que se vulnera el derecho de todas las personas a que se les administre justicia pronta y expedita.

**134.** Este Tribunal Pleno considera que dichos conceptos de invalidez son **infundados.**

**135.** Para dar respuesta a los conceptos de invalidez de los partidos accionantes, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de regularidad constitucional que rige actualmente al sistema electoral mexicano, el cual ha sido definido por este Tribunal Pleno en diversas ocasiones,[54] y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

[54] Véase por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 142/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de primero de diciembre del dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) votó en contra en el presente apartado pero por diversas razones; y la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince por unanimidad de nueve votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Luna Ramos, Sánchez Cordero

### Tema 3. A. Parámetro de control constitucional

**136.** El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., constitucional, prevé que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones Locales y las leyes de las entidades federativas garantizarán que las autoridades electorales jurisdiccionales locales se integren por un número impar de magistraturas, que serán electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, en los términos que determine la ley.

**137.** De la disposición anterior es posible determinar que las entidades federativas deben cumplir con las bases generales que en materia electoral establezcan, tanto la Constitución Federal como las leyes generales respectivas, entre las que se encuentra la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.[55]

**138.** Consecuentemente, el parámetro de regularidad en la materia electoral se integra, tanto por lo expresamente previsto en las normas de rango constitucional como la regulación específica que se prevé en las leyes generales. Además, esta Suprema Corte ya ha identificado que dentro de estas bases generales previstas en la Constitución Federal se encuentran aquellas destinadas a regular ciertos órganos que participan en el proceso electoral; **en particular, a las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias en materia electoral en las entidades federativas.**[56]

---

de García Villegas, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales.

[55] "**Artículo 1.**

"**1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales. ...

"**3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley** ..." (énfasis añadido).

[56] Acción de inconstitucionalidad 149/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de primero de diciembre del dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,

**139.** Por lo que hace a la vulneración al **principio de paridad de género,** la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige una integración paritaria y alternada de los géneros en las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas.[57] Así, existe una obligación por parte de los operadores jurídicos para garantizar que los Tribunales Electorales Locales se integren de manera paritaria. Al respecto, es importante destacar que en términos del artículo 106, párrafo 2, de la citada ley general, la designación de las magistraturas electorales **le corresponde al Senado de la República.**[58]

### Tema 3. B. Análisis de las normas impugnadas

**140.** De conformidad con el parámetro de control constitucional desarrollado con anterioridad, si bien el Decreto No. LXIV-201 impugnado redujo de cinco a tres el número de integrantes del Tribunal Electoral de Tamaulipas, este Pleno no advierte que dicha reducción vulnere de forma alguna el principio de paridad de género que debe observarse en la conformación de dicho órgano jurisdiccional electoral.

**141.** Lo anterior debido a que, como se expresó con anterioridad, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla un mandato de paridad obligatorio y esa metodología no puede variar por haberse reducido el número de integrantes. Además, como se expresó con anterioridad, **la designación de las magistraturas electorales le corresponde al Senado de la República.** Ello deja en evidencia que el garantizar el principio de paridad no es un problema, en este caso, imputable a la configuración de la norma en atención al número

---

Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) votó en contra en el presente apartado pero por diversas razones.

[57] "**Artículo 106.**

"**1.** Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, **observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario,** actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México." (énfasis añadido).

[58] "**Artículo 106.** ...

"**2.** Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores."

de integrantes, sino a la manera en que en su momento se aplique o implemente la propia norma en el proceso de designación de las personas Magistradas.

**142.** En el caso concreto, inclusive el *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite Convocatoria pública para ocupar los cargos de Magistrada o Magistrado de los órganos Jurisdiccionales Locales en Materia Electoral de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Tamaulipas y Zacatecas* establece en el punto décimo primero que la Junta de Coordinación Política del Senado de la República propondrá al Pleno el nombramiento de las candidatas o candidatos que considere elegibles para cubrir las vacantes de las magistraturas de los órganos jurisdiccionales electorales locales, entre ellas Tamaulipas, **observando el principio de paridad y alternando el género mayoritario en su composición.**[59]

**143.** En otro aspecto, por lo que hace al derecho de una tutela judicial efectiva, tampoco se advierte que la reducción de magistraturas se traduzca en una afectación a los derechos que la ciudadanía o partidos políticos tenían antes de la reforma.

**144.** En efecto, el Tribunal Electoral de Tamaulipas es el Órgano Jurisdiccional Especializado en Materia Electoral del Estado, el cual goza de autonomía técnica de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y debe cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad, conforme al artículo 20, fracción V, de la Constitución Política de Tamaulipas.[60]

[59] "**Décima primera.** Una vez recibido el listado de las y los candidatos, la Junta de Coordinación Política propondrá mediante Acuerdo al Pleno de la Cámara de Senadores, el nombre de las candidatas o candidatos que considere sean elegibles para cubrir las vacantes de Magistrada o Magistrado de los órganos jurisdiccionales electorales locales, por un periodo de 7 años, **observando el principio de paridad y alternando el género mayoritario;** como lo señala el numeral 1 del artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales." (énfasis añadido).

[60] "**Artículo 20.** La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del Poder Público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Estado no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión, ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con Nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**145.** En ese contexto, la modificación a la integración del Tribunal Electoral Local no vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva, porque dicho órgano jurisdiccional continúa con la facultad de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía y partidos políticos, y éstos siguen contando con mecanismos para acceder a la justicia electoral en Tamaulipas, por lo que la reforma cuestionada no implica un impedimento para garantizar los derechos humanos de la ciudadanía en materia político-electoral.

**146.** Además, si la reforma impugnada disminuyó de cinco a tres el número de magistraturas electorales, es claro que la mera reducción no incide en la función de impartición de justicia que tiene encomendada el Tribunal Electoral de Tamaulipas, ni priva a la ciudadanía de ejercer sus derechos político-electorales, al tratarse de un cambio interno de dicho órgano colegiado.

**147.** En consecuencia, los conceptos de invalidez son **infundados,** pues la modificación al número de integrantes del Tribunal Electoral Local no vulnera el principio de paridad de género ni el derecho de acceder a una tutela judicial efectiva.

**148. Tema 4. Deficiencia en regular las vacantes temporales de los integrantes del Tribunal Electoral Local y los derechos laborales de los trabajadores.** El Partido del Trabajo sostiene que la reducción a tres magistraturas vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad porque el Poder Legislativo de Tamaulipas no reguló en el decreto impugnado ni en la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas la forma de cubrir las vacantes temporales que se generen en la integración del Pleno del Tribunal Electoral Local.

**149.** Además, el partido accionante alega que la reducción de magistraturas genera una posible antinomia en cuanto al contenido de los artículos 94, 98,

"...
"**V**. De la autoridad jurisdiccional electoral. En términos de lo que dispone la Constitución Federal y la ley general aplicable, la autoridad electoral jurisdiccional está a cargo del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. Este órgano jurisdiccional no estará adscrito al Poder Judicial del Estado."

99 y 103 de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas. A su parecer, como las normas prevén que para sesionar válidamente en el Pleno se requiere que estén presentes tres magistraturas, no es posible el empate para que opere el voto de calidad de la presidencia ni el *quórum* para sesionar, porque si uno de los Magistrados o Magistradas no esté presente en la sesión, ya no habrá quórum.

**150.** Por otro lado, el partido actor aduce que el decreto cuestionado no regula lo relativo a los derechos laborales de los trabajadores en caso de supresión de plazas, lo cual vulnera el artículo 116, fracción VI, en relación con el 123, apartado B, fracción XI, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

**151.** Para dar respuesta a los conceptos de invalidez del partido accionante, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de regularidad constitucional aplicable al presente apartado, y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

**Tema 4. A. Parámetro de control constitucional**

**152.** La actual Constitución Política del Estado de Tamaulipas prevé en el artículo 20 que la autoridad jurisdiccional electoral está a cargo del Tribunal Electoral de Tamaulipas, órgano especializado en materia electoral que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Además, este órgano jurisdiccional se integra con tres magistraturas electorales que actúan en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.

**153.** Por otro lado, los artículos señalados por el partido accionante respecto de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas que, a su parecer, podrían generar una antinomia con el decreto cuestionado establecen lo siguiente:

"**Artículo 94.**

"En ningún caso los Magistrados electorales podrán abstenerse de votar salvo cuando tengan impedimento legal."

"**Artículo 98.**

"Bastará la presencia de tres Magistrados electorales para que pueda sesionar válidamente el Pleno; éste emitirá sus resoluciones y tomará sus decisiones por mayoría simple de sus integrantes. Las sesiones del Tribunal Electoral serán públicas."

"**Artículo 99.**

"En caso de empate el Magistrado presidente tendrá voto de calidad."

"**Artículo 103.**

"Las ausencias del presidente serán suplidas, si no exceden de dos meses, por el Magistrado electoral de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad."

**Tema 4. B. Análisis de las normas impugnadas**

**154.** Los planteamientos son **infundados.** Contrario a lo señalado por el partido accionante, el decreto cuestionado no tenía que regular las vacantes temporales que se generarían en la nueva integración de tres magistraturas del Pleno del Tribunal Electoral de Tamaulipas, porque dicha cuestión puede preverse en la legislación local secundaria y no en la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Lo cual se corrobora con la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, la cual regula la organización y competencia del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

**155.** Si bien podría existir incompatibilidad entre dicha ley, que regula la organización del Tribunal Electoral Local a partir de una integración de cinco integrantes, con la reforma constitucional que reduce a tres magistraturas la integración de dicha autoridad jurisdiccional electoral, esta disparidad no torna, por sí misma, inconstitucional el decreto cuestionado, el cual se emitió en uso de la libertad de configuración del Congreso Local.

**156.** En ese sentido, el legislador tamaulipeco no estaba obligado a establecer en la reforma constitucional impugnada todas las reglas relativas al funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral local, porque, se reitera, dicha regulación

debe realizarse en la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas o en el Reglamento Interior del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

**157.** Aunado a lo anterior, ni la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas ni el Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado, que regulan las ausencias temporales de la presidencia del mencionado órgano colegiado, constituyen materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.[61]

**158.** Es decir, el hecho de que en una ley se continúen contemplando referencias a cinco magistraturas para el funcionamiento y organización del Pleno del Tribunal Electoral Local en nada afecta a la certeza que debe regir en todos los procedimientos electorales de las entidades federativas ni actualiza algún vicio de inconstitucionalidad en el decreto cuestionado, el cual sólo abarcó la reforma a la Constitución del Estado de Tamaulipas.

**159.** Tampoco existe una deficiencia regulativa sobre los derechos laborales de los trabajadores del Tribunal Electoral Local que pueda vulnerar alguna norma constitucional porque estos derechos se encuentran regulados en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, y deben ser garantizados por todas las entidades federativas. En consecuencia, el constituyente tamaulipeco tampoco se encontraba obligado a regular en el decreto cuestionado los derechos de los trabajadores del órgano jurisdiccional electoral.

**160.** Por tanto, contrario a lo aducido por el partido accionante, el decreto impugnado en su conjunto no sufre de una deficiencia legislativa respecto a las vacantes temporales de las magistraturas, ni los derechos de los trabajadores del Tribunal Electoral Local.

[61] Criterio similar sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020. En dicho asunto el partido político accionante sostenía que se vulneraba el principio de certeza electoral porque se desaparecieron los consejos municipales electorales en Tabasco, pero dicha desaparición no fue armonizada con la Ley de Medios de Impugnación Electoral Local. Fallada el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos por lo que hace a este punto, de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente) y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**161. Tema 5. Facultad del Congreso Local para regular la integración del Tribunal Electoral Local.** Los partidos accionantes alegan que el Congreso de Tamaulipas no cuenta con la atribución para disminuir de cinco a tres integrantes el Tribunal Electoral Local. A su parecer, concluir que el Congreso Local sí tiene facultad para dicha reducción implicaría un incentivo estructural que puede conllevar a la intromisión, subordinación o dependencia del órgano jurisdiccional electoral frente al Congreso de Tamaulipas, por lo que es facultad exclusiva del Senado designar un número impar de magistraturas de los Tribunales Electorales Locales.

**162.** Para dar respuesta al concepto de invalidez de los partidos accionantes, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de control constitucional sobre la integración de los órganos jurisdiccionales electorales locales y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

**Tema 5. A. Parámetro de control constitucional**

**163.** Los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen lo siguiente:

"**Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"El Poder 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: ...

"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"**5o**. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes

de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."

"**Artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"**1.** Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada **y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México** ..."

**164.** De dichas disposiciones normativas se desprende que, por lo que hace al ámbito de integración de los órganos jurisdiccionales electorales, las entidades federativas pueden legislar sobre la materia de conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal y en las leyes generales de la materia, precisando que los Tribunales Electorales Locales deberán integrarse por un número impar de magistraturas, las cuales serán electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública que determine la ley.

**165.** Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la normativa relativa a las autoridades jurisdiccionales electorales locales, la cual comprende aspectos relativos a su integración, el proceso de elección de las magistraturas, sus atribuciones, los impedimentos y excusas, los requisitos para ocupar el cargo de magistratura electoral, las remuneraciones y las causas de remoción.

**166.** Atendiendo el carácter general de la mencionada ley, encargada de distribuir las competencias en la materia, este ordenamiento regula directamente muchos aspectos del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales electorales, entre los que destaca la duración de siete años en el cargo de magistrada o Magistrado electoral, **pero también deja en manos de las entidades federativas algunos aspectos, entre ellos, la determinación del número de integrantes de los tribunales,** el cual puede ser de tres o cinco magistraturas, observando el principio de paridad y alternando el género mayoritario.

**167.** No es la primera vez que este Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la competencia de los Congresos Locales para decidir sobre integración y el número de las autoridades jurisdiccionales electorales. En la **acción de inconstitucionalidad 142/2019,** este Pleno se pronunció en los términos y con los fundamentos siguientes:

"En primer lugar, se estima que el Poder Reformador de Nayarit **actuó dentro de un ámbito que no se encuentra vedado constitucionalmente.** Son las entidades federativas las que tienen competencia para decidir, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la integración del órgano electoral de carácter jurisdiccional.

"A saber, en el ámbito de integración del órgano jurisdiccional electoral, las entidades federativas pueden legislar al respecto. Sin que pueda coincidirse con el argumento del partido accionante de que la ley general no puede ser utilizada como parámetro. El primer párrafo de la fracción IV del citado artículo 116 constitucional expresamente establece que el régimen electoral en las entidades federativas deberá reglamentarse siguiendo las pautas establecidas en la ley general de la materia. Hay pues una delegación por parte del Poder Constituyente a lo que establezca el Congreso de la Unión; teniendo presunción de validez la normatividad vigentes que regula este ámbito en la ley general.

"En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, se llega a la convicción que las normas reclamadas no son privativas ni afectan la facultad del Senado de la República para nombrar a los titulares de esas magistraturas. Por un lado, la reforma legislativa no está destinada a regular un ámbito particularizado. En cambio, su objetivo es regular la situación actual y la conformación en abstracto del tribunal hacia el futuro. Son, pues, un conjunto de normas abstractas e impersonales que fundamentan la conformación del tribunal y cuyo contenido podrá ser aplicado tantas veces sea necesario, por ejemplo, para elegir a un Magistrado ...

"Por otro lado, las normas reclamadas no le están quitando ni están incidiendo injustificadamente en las facultades que le corresponden al Senado de la República. La competencia para designar Magistrados electorales por parte del

Senado que prevé la Constitución y la ley general está condicionada *necesariamente* a la integración del tribunal, que la propia legislación general permite sea de tres o cinco integrantes conforme a la normatividad estatal. Por ende, esa facultad sólo se activa en razón de las vacantes que devengan o surjan con motivo del esquema normativo de integración regulado por el Constituyente o por el legislador estatal; ámbito de actuación que permite, se insiste, el Constituyente General."

**Tema 5. B. Análisis de las normas impugnadas**

**168.** Teniendo en cuenta dichas consideraciones, contrario a lo señalado por los partidos promoventes, el Congreso de Tamaulipas **sí tiene competencia** para determinar si el Tribunal Electoral Local debe integrarse con tres o cinco magistraturas, pues conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este aspecto relacionado con el funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral pertenece al ámbito de regulación de las entidades federativas.

**169.** Finalmente, como se precisó con anterioridad, en el dictamen elaborado por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso de Tamaulipas sobre la iniciativa de reducir las magistraturas electorales, se determinó que la reducción en la integración del Tribunal Electoral Local se debía al buscar garantizar el principio de austeridad presupuestal, fortalecer el sistema de salud tamaulipeco y en observancia a la tendencia de que los órganos jurisdiccionales electorales se integren por tres magistraturas. De lo anterior, no es posible advertir que la finalidad de la reforma hubiera sido la intromisión, subordinación o dependencia del citado tribunal electoral frente al Congreso de Tamaulipas.

**170.** Por lo antes expuesto, se califica de **infundado** el concepto de invalidez en el que los partidos accionantes alegan que el Congreso Local no cuenta con competencia para legislar sobre el número de las magistraturas que deben integrar el Tribunal Electoral del Estado.

**171. Tema 6. Facultad del Senado de la República para designar las magistraturas de los órganos jurisdiccionales electorales locales por siete**

**años y la vulneración al proceso de escalonamiento y el principio de inamovilidad.** Los partidos accionantes aducen que la reforma vulnera el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en todos los casos el encargo de las magistraturas locales debe ser de siete años y esta duración no se encuentra sujeta a variaciones. Además, se vulneran los principios de autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, garantizadas en el principio de inamovilidad en el encargo.

**172.** De igual forma, sostienen que el artículo segundo transitorio del decreto impugnado trastoca el proceso de escalonamiento, en cuanto reduce a unos diez meses la duración del encargo de los Magistrados. Es decir, el decreto es inconstitucional en la parte en que dispone que su entrada en vigor será a partir del día siguiente al de la conclusión del proceso electoral 2020-2021, pues al pretender imponer esa temporalidad para reducir de cinco a tres Magistrados el número de integrantes del Tribunal Electoral Local, infringe los tiempos de escalonamiento, duración y permanencia en el encargo de dichos Magistrados.

**173.** Son **fundados** los conceptos de invalidez. Para arribar a esta conclusión, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de control constitucional sobre la duración en el encargo de las magistraturas electorales locales y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

### Tema 6. A. Parámetro de control constitucional

**174.** El artículo 40 de la Constitución Política del País establece que la forma de Estado en México es la de una federación integrada por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior.

**175.** Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 116 constitucional que dispone que los Poderes de los Estados se organizarán de conformidad con sus respectivas constituciones. Tomando en cuenta lo que regula este párrafo en sus distintas fracciones es claro que por "Poderes" no se refiere sólo a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino también a algunos órganos autónomos locales, como las autoridades jurisdiccionales electorales locales.

**176.** Esto resulta de gran relevancia, pues la forma como las entidades federativas deciden organizar sus poderes públicos representa uno de los aspectos más esenciales de la configuración de su régimen interior. De tal manera que, en la medida en que efectivamente cuenten con libertad de configuración en lo relativo a la organización de sus poderes públicos, la forma de Estado federada resulta fortalecida.

**177.** Desde luego, esta libertad no es absoluta, pues se encuentra constreñida a respetar **los mandatos específicos que sobre el diseño de los poderes públicos locales prevea la Constitución Política del país y, en algunos casos, las leyes que formen parte del parámetro de regularidad en una determinada materia.** En el presente asunto, los límites a la libertad de configuración de las entidades federativas respecto del diseño de sus autoridades jurisdiccionales electorales los encontramos tanto en la Constitución Política del país como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**178.** El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., constitucional, señala que las entidades federativas podrán legislar sobre las autoridades jurisdiccionales electorales, dentro de los lineamientos previstos por la propia Constitución Política del País y por las leyes generales en la materia. Al respecto, esta misma Constitución Federal impone dos lineamientos expresos que limitan la libertad configurativa de las entidades federativas: en **primer lugar,** establece que los Tribunales Electorales Locales deberán estar integrados por un número impar de Magistradas y Magistrados; en **segundo lugar,** dispone que tales Magistradas y Magistrados serán designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República.

**179.** En el artículo transitorio décimo del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce,[62] mediante la cual se adicionó el apartado del artículo 116 señalado en

[62] "**Décimo.** Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el transitorio segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los Magistrados electorales se ve-

el párrafo anterior, se establecieron algunos lineamientos respecto de la designación de magistraturas electorales locales. Así, se señaló que quienes se encontraran ejerciendo esos cargos al momento de la entrada en vigor del decreto permanecerían en ellos hasta que el Senado realizara la designación correspondiente; que esa designación debía ocurrir antes del inicio del siguiente proceso electoral local; y que en ese proceso de designación podían participar quienes ocupaban el cargo en aquel momento.

**180.** Por su parte, el artículo 106, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece algunos lineamientos adicionales: señala que los Tribunales Electorales Locales se compondrán de **tres o cinco magistraturas;** que en su integración se observará el principio de paridad alternando el género mayoritario; que las magistraturas serán electas **en forma escalonada** por el voto de las dos terceras partes de los senadores y senadoras presentes; que **permanecerán en su encargo durante siete años;** y que actuarán en forma colegiada.

**181.** Dichas normas son claras en exigir que las magistraturas electorales deben durar en su encargo por **siete años,** sin excepciones, pues su **permanencia y estabilidad en el cargo garantizan la independencia y autonomía de los tribunales electorales de las entidades federativas.** En consecuencia, si bien las entidades federativas tienen competencia legislativa para decidir el número de integrantes de los órganos jurisdiccionales electorales, lo cierto es que la ley general de la materia contempla lineamientos precisos sobre dicha integración, a saber, que las magistraturas deben permanecer en su encargo durante siete años.

**182.** Por cuanto hace a las disposiciones transitorias del decreto por el cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el único artículo transitorio que hace referencia a la designación de magistraturas electorales locales es el vigésimo primero.[63] Este precepto únicamente reitera lo

rifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este decreto.
"Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento."

[63] **"Vigésimo primero.** De conformidad con lo previsto en el artículo décimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de

previsto en el transitorio décimo de la reforma constitucional en el sentido de que la designación de las personas que ocuparían las magistraturas electorales locales debía ocurrir antes del inicio del siguiente proceso electoral en la correspondiente entidad federativa.

**183.** Del anterior marco constitucional y legal es posible concluir que por voluntad del poder reformador de la Constitución Política del país las entidades federativas pueden optar porque su Tribunal Electoral Local esté compuesto por tres, o bien, por cinco magistraturas. Sin embargo, ni en la Constitución ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece alguna restricción o impedimento en el sentido de que las entidades federativas puedan modificar en algún momento la decisión inicial de integrar su Tribunal Electoral Local con tres o cinco magistraturas.

**184.** Es decir que no sólo la decisión inicial de si el tribunal electoral estaría integrado por tres o cinco magistraturas, sino la posibilidad de modificar posteriormente dicha integración (pasando de tres a cinco o de cinco a tres magistraturas) constituyen **decisiones respecto de la organización de sus poderes públicos** que las entidades federativas pueden adoptar en uso de la libertad configurativa de la que gozan en todo lo concerniente a su **régimen interior.**

**185.** Por lo anterior, en principio, ningún otro órgano o poder del Estado Mexicano puede obstaculizar, impedir, anular o retrasar esas decisiones, en contra de la voluntad de la correspondiente entidad federativa; sino que, únicamente, pueden ser objeto de control constitucional por los tribunales competentes, como lo es esta Suprema Corte; siempre que se respeten **los mandatos específicos que sobre el diseño de los poderes públicos locales prevea la Constitución Política del País y, en algunos casos, las leyes que formen parte del parámetro de regularidad en una determinada materia.**

**186.** Los Estados, unidos en una Federación de iguales, cuentan con libertad para configurar la manera idónea para cumplir cabalmente con lo ordenado

los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, el Senado de la República deberá designar a los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local que corresponda."

en la Constitución y la ley general respecto de la integración de los Tribunales Electorales Locales, sin ser menoscabados en su soberanía interior.

**187.** En este sentido, resulta pertinente recordar lo que este Tribunal Pleno señaló al resolver la **acción de inconstitucionalidad 142/2019,** antes referida:

"La competencia para designar Magistrados electorales por parte del Senado que prevé la Constitución y la ley general está condicionada necesariamente a la integración del tribunal, que la propia legislación general permite sea de tres o cinco integrantes conforme a la normatividad estatal. Por ende, **esa facultad sólo se activa en razón de las vacantes que devengan o surjan con motivo del esquema normativo de integración regulado por el Constituyente o por el legislador estatal;** ámbito de actuación que permite, se insiste, el Constituyente General."

**Tema 6. B. Análisis de las normas impugnadas**

**188.** Conviene reiterar que el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Tamaulipas, así como el régimen transitorio, emitidos a través del Decreto No. LXIV-201 y su fe de erratas, son del tenor siguiente:

**Decreto No. LXIV-201**

"Mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V, del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. ...

"**Artículo 20.** ...

"El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con tres Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.

"**TRANSITORIOS**

"**Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto.

"**Artículo tercero.** Los expedientes que se encuentren en trámite al término del proceso electoral 2020-2021, serán returnados a las ponencias subsistentes, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas.

"**Artículo cuarto.** Comuníquese a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes.

"**Artículo quinto.** Las economías generadas durante el ejercicio fiscal 2021, en razón de la presente reforma, directa o indirectamente, se destinará a la Secretaría de Salud."

**189.** Al respecto, la Constitución del Estado de Tamaulipas, **antes de la entrada en vigor del decreto impugnado,** establecía que el Tribunal Electoral Local se conformaría con **cinco magistraturas** que permanecerían en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable. La norma constitucional local establecía lo siguiente:

"**Artículo 20.** La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del Poder Público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Estado no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión, ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"**V.** De la autoridad jurisdiccional electoral. En términos de lo que dispone la Constitución Federal y la ley general aplicable, la autoridad electoral jurisdiccional está a cargo del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

"Este órgano jurisdiccional no estará adscrito al Poder Judicial del Estado.

"El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con **cinco Magistrados electorales,** que actuarán en forma colegiada y **permanecerán en su encargo durante siete años,** en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable."

**190.** El decreto impugnado, publicado el veintisiete de octubre de dos mil vente, modificó el tercer párrafo de la fracción V del artículo 20 de la Constitución de Tamaulipas para quedar como sigue:

"El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con **tres Magistrados electorales,** que actuarán en forma colegiada y **permanecerán en su encargo durante siete años,** en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable."

**191.** Por otra parte, el artículo transitorio primero de este decreto estableció que entraría en vigor "al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021". Como ya se dijo, ese proceso electoral en el Estado de Tamaulipas concluyó el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, por lo que el decreto entró en vigor el primero de octubre siguiente.

**192.** El artículo transitorio segundo del decreto impugnado, al cual se dirigen los conceptos de invalidez analizados en este apartado, establece:

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el

19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"**En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto.**"

**193.** Este artículo anterior, por su propia naturaleza transitoria, delineó los elementos para que el Tribunal Electoral de Tamaulipas pudiera pasar de estar integrado por cinco magistraturas a estarlo sólo por tres:

• **Por un lado,** proveyó lo necesario para la estabilidad de las dos magistraturas que fueron designadas en dos mil quince y cuyo encargo concluirá en dos mil veintidós, al disponer que quienes las ocuparan continuarían en el cargo hasta la conclusión del periodo para el cual fueron designadas.

• **Por otro lado,** con el propósito de garantizar la plena implementación de la reforma y hacer efectiva la reducción en el número de magistraturas, dispuso que, en caso de que el Senado de la República emitiera una convocatoria para cubrir las dos magistraturas vacantes generadas en dos mil veinte, **la duración de las designaciones que se hicieran no podían sobrepasar la fecha de entrada en vigor del decreto.**

**194.** Como se observa, el Decreto No. LXIV-201 impugnado y que **no había entrado en vigor al momento de generarse las vacantes en el Tribunal Electoral Local,** prevé una integración transitoria del Tribunal Electoral Local mediante la cual las magistraturas nombradas por el Senado de la República, que sustituyan a los Magistrados que terminaron su encargo en noviembre de dos mil veinte, van a durar en su encargo por un periodo **menor de siete años,** lo cual es contrario al parámetro constitucional relativo a la inamovilidad de la integración de las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas.

**195.** En este sentido, resulta pertinente reiterar lo que este Tribunal Pleno señaló al resolver la **acción de inconstitucionalidad 142/2019,** antes referida,

en cuanto señaló que la facultad del Senado **se activa en razón de las vacantes que devengan o surjan con motivo del esquema normativo de integración regulado por el Constituyente o por el legislador estatal.** En el caso, el Senado de la República desplegó sus facultades conforme a la normatividad vigente, **pues dado que el decreto impugnado no había entrado en vigor,** la propia Constitución de Tamaulipas disponía en su artículo 20 que el Tribunal Electoral Local estaría integrado por cinco personas Magistradas que durarían en su encargo siete años.

**196.** Así, el Decreto No. LXIV-201 previó un esquema normativo que reglamentó la integración futura del Tribunal Electoral del Estado, pero **haciendo referencia a los nombramientos que terminaron su encargo en noviembre de 2020.** Esta figura prevista en el artículo transitorio permite **la posibilidad de que existan Magistrados y Magistradas que duren en su encargo aproximadamente diez meses únicamente.**

**197.** De hecho, y como se adelantó en el primer tema de la presente ejecutoria, un recuento de las designaciones realizadas por el Senado, la reforma constitucional de Tamaulipas y las impugnaciones realizadas en la presente acción de inconstitucionalidad permite apreciar el siguiente escenario:

| Magistratura electoral | Tiempo de duración en el cargo | Inicio del cargo | Finalización del encargo |
|---|---|---|---|
| Marcia Laura Garza Robles[64] | 7 años | 2015 | 2022 |
| Blanca Eladia Hernández Rojas | 7 años | 2018 | 2025 |
| Edgar Danés Rojas | 7 años | 2018 | 2025 |

[64] Se reitera que el nueve de noviembre del dos mil veintiuno, el Tribunal Electoral de Tamaulipas emitió un acuerdo mediante el cual, en atención a la renuncia irrevocable al cargo de Magistrada electoral por parte de Marcia Laura Garza Robles, designó a Gloria Graciela Reyna Hagelsieb como Magistrada del dicho órgano jurisdiccional electoral, hasta en tanto el Senado de la República designe a el o la Magistrada que deba ocupar la vacante generada.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Edgar Iván Arroyo Villarreal | 7 años | 2020 (*designación de 10 de diciembre)* | 2027 |
| René Osiris Sánchez Rivas | 7 años | 2020 (*designación de 10 de diciembre)* | 2027 |

**Al momento de las designaciones del 10 de diciembre de 2020 el Decreto impugnado **aún no había entrado en vigor**.*

**198.** Como se desprende del cuadro anterior, dos de las magistraturas electorales del tribunal local tendrían, de conformidad con el artículo transitorio del decreto impugnado, una duración de meses, pues aun cuando el encargo terminaría en el año dos mil veintisiete, en virtud de la reforma finalizarían anticipadamente al finalizar el proceso electoral en Tamaulipas 2020-2021, es decir, en octubre de dos mil veintiuno.

**199.** Por tanto, teniendo en cuenta que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no deja al ámbito de las entidades federativas la duración en el encargo de las magistraturas electorales locales, es posible concluir que el decreto impugnado, **al establecer un régimen transitorio que otorga a las dos magistraturas electas en el año dos mil veinte, una duración en el encargo únicamente por el tiempo que dure el proceso electoral 2020-2021,** contraviene directamente el mandato de inamovilidad de siete años y vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal.

**200.** Por lo antes expuesto, debe declararse la invalidez de la porción normativa del artículo transitorio segundo para leerse de la siguiente manera:

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados. En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan

su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

**201.** Cabe precisar que debido a que este Tribunal Pleno concluye que el régimen transitorio es inconstitucional en cuanto establece que las magistraturas designadas por el Senado durarán en su encargo únicamente lo que dure el proceso electoral 2020-2021, no es posible advertir una vulneración al proceso de escalonamiento, pues con la designación de las dos magistraturas electorales que se encontraban vacantes, realizada el diez de diciembre de dos mil veinte por el Senado de la República por un periodo de siete años, **se permite un modelo de escalonamiento diferente entre las magistraturas del Tribunal Electoral.**

**202.** La invalidez decretada ocasiona que la designación de las dos magistraturas electorales por un periodo de siete años realizada por el Pleno del Senado de la República el diez de diciembre de dos mil veinte continúe vigente, **por lo que los efectos del decreto en cuanto a la integración de tres magistraturas, prevista con la entrada en vigor de la reforma, se materializará hasta que todas las designaciones realizadas por el Senado de la República terminen el tiempo de duración en su encargo.**

**203.** Cabe señalar que dichas designaciones deben atender a una correcta integración **impar** del Tribunal Electoral de Tamaulipas. Por tanto, será necesario que el Senado de la República realice la designación correspondiente para cubrir la vacante prevista para la magistratura saliente en el 2022. De no realizar la designación, la autoridad jurisdiccional electoral de Tamaulipas se conformaría con cuatro integrantes, lo cual generaría una transgresión constitucional respecto al número impar de magistraturas que se exige a los Tribunales Electorales Locales.[65] En esos términos, el decreto cuestionado cobrará aplicación hasta que las magistraturas designadas en el 2018 finalicen su encargo en el 2025, pues será en ese momento cuando el órgano jurisdiccional electoral de Tamaulipas podrá integrarse con tres magistraturas.

[65] Tal y como lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2019, fallada en sesión de primero de diciembre del dos mil veinte, previamente citada.

**204.** Ahora, en atención a la invalidez de la porción normativa del artículo transitorio segundo antes mencionada, este Tribunal Pleno considera necesario **invalidar** el artículo tercero transitorio del Decreto No. LXIV-201, el cual establece lo siguiente:

"**Artículo Tercero.** Los expedientes que se encuentren en trámite al término del proceso electoral 2020-2021, serán returnados a las ponencias subsistentes, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas."

**205.** De dicha disposición normativa se desprende que, debido a la reducción de las magistraturas, los expedientes del Tribunal Electoral Tamaulipas deberán ser returnados a las ponencias subsistentes. Por tanto, el artículo tercero transitorio se encuentra vinculado con la reforma cuestionada que otorga a las dos magistraturas electas en el año dos mil veinte una duración en el encargo únicamente por el proceso electoral 2020-2021, **aspecto que, como se ha demostrado, resulta constitucionalmente inadmisible.**

**206.** En consecuencia, debido a la invalidez del artículo segundo transitorio en su segunda parte, ya no habrá **materialmente** una reducción de las magistraturas en comento al término del proceso electoral 2020-2021, por lo que no quedarán "ponencias subsistentes". Por tanto, y dado el vicio invalidante advertido por este Tribunal Pleno, se concluye invalidar también el artículo tercero transitorio del Decreto No. LXIV-201 impugnado.

**207.** Por otro lado, este Pleno determina reconocer **válido** el artículo quinto transitorio, pues únicamente especifica el destino de las posibles economías generadas debido a la reforma tanto directa como indirectamente, por lo que no participa del vicio de inconstitucionalidad aquí señalado. En su caso, la circunstancia de que fácticamente durante el ejercicio fiscal de 2021 continúen en funciones las cinco magistraturas no es motivo para declarar su invalidez.

**208.** Finalmente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunciará sobre el resto de los argumentos hechos valer en las demandas, relativos a la falta de competencia para prohibir la ratificación de las magistraturas electorales, porque no es necesario abordarlos al haberse declarado la invalidez de la segunda parte del artículo segundo transitorio del decreto cuestionado.

Sirve de sustento la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."[66]

**209.** En atención a todo lo anterior, el Decreto No. LXIV-201, subsiste de la siguiente manera:

**Decreto No. LXIV-201**

"Mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V, del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. ...

"**Artículo 20.** ...

"El Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas se integra con tres Magistrados electorales, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, en términos de la Constitución Federal y la legislación aplicable.

"**TRANSITORIOS**

"**Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

[66] Jurisprudencia P./J. 37/2004, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398, cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto.

"**Artículo tercero.** Los expedientes que se encuentren en trámite al término del proceso electoral 2020-2021, serán returnados a las ponencias subsistentes, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas. (Se subraya la declaratoria de invalidez)

"**Artículo cuarto.** Comuníquese a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes. (Sobreseimiento decretado en virtud del considerando cuarto de la presente ejecutoria)

"**Artículo quinto.** Las economías generadas durante el ejercicio fiscal 2021, en razón de la presente reforma, **directa o indirectamente,** se destinará a la Secretaría de Salud."

**210.** SÉPTIMO.—**Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,[67] señalan que las sen-

[67] "**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, el término 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

tencias 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.

**211.** En ese tenor, **se sobresee** por lo que hace al artículo cuarto transitorio del Decreto No. LXIV-201, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.

**212.** En otro aspecto, se **reconoce la validez** de los artículos 20, fracción V, párrafo tercero, y primero, segundo (primera parte) y quinto transitorios, emitidos mediante el Decreto No. LXIV-201.

**213.** Finalmente, se declara la **invalidez** de los artículos transitorios segundo, en la parte que establece que "En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto", y tercero del Decreto No. LXIV-201, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamauli-

---

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 estos 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."

pas el día veintisiete de octubre de dos mil veinte (rectificado mediante fe de erratas publicada el día siguiente).

**214.** Esta declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas. A su vez, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse la misma al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República, para los efectos constitucionales y legales conducentes.

**215.** De conformidad con las consideraciones anteriores, por lo expuesto y fundado

**SE RESUELVE**

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del artículo transitorio cuarto del Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-201, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte, así como la de los artículos primero, segundo, en su porción normativa "*Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados*", y quinto del referido decreto, de conformidad con el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "*En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto*", y tercero del Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, como se precisa en los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a la falta de conceptos de invalidez por vicios propios en la promulgación y publicación del decreto reclamado) y a la precisión metodológica para el estudio de fondo.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio segundo, parte primera, del decreto reclamado, Aguilar Morales por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio segundo, parte primera, del decreto reclamado y con diferentes razones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con diferentes razones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo transitorio cuarto del Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez atinente a que el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte viola la veda electoral. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2.1 y 3 consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero

de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte y del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el referido decreto.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos del ciento veintiuno al ciento veintiséis, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del ciento veintiuno al ciento treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en reconocer la validez del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-201, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo ciento setenta, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-201, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad fede-

rativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del párrafo ciento noventa y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios primero, segundo, en su porción normativa "Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados", y quinto del Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra, por la invalidez total del decreto impugnado y anunció voto particular. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del párrafo ciento noventa y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en declarar la invalidez de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto", y tercero del Decreto No. LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete

de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra, por la invalidez total del decreto impugnado y anunció voto particular. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas y 2) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), 2a./J. 41/2017 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.), P./J. 34/2015 (10a.) y aislada 2a. CXXVII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 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 16 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO NO. 005 POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 32 Y LOS PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO No. 005 POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 32 Y LOS PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIAPAS. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE.**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIAPAS. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO.**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA LEGISLATURA ESTATAL SATISFACE LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGISLATIVA CUANDO ACTÚA DENTRO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y CUANDO LAS**

**LEYES QUE EMITEN SE REFIERAN A RELACIONES SOCIALES QUE EXIGEN REGULARSE JURÍDICAMENTE, LO QUE HACE INNECESARIO QUE CADA NORMA DEBA SER MATERIA DE UNA MOTIVACIÓN ESPECÍFICA (DECRETO No. 005 POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 32 Y LOS PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL LEGISLADOR LOCAL NO ESTÁ OBLIGADO A ESTABLECER EN LOS DICTÁMENES Y ACTAS LEGISLATIVAS LO RELATIVO AL PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PROCESO DE REFORMA (DECRETO No. 005 POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 32 Y LOS PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL PREVISTO PARA LOS NACIONALES CON RECURSOS PÚBLICOS LOCALES ESTÁ SUJETO, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 52, PÁRRAFO 1, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, AL "PROCESO ELECTORAL LOCAL ANTERIOR EN LA ENTIDAD FEDERATIVA DE QUE SE TRATE", POR LO QUE ÉSTA NO PUEDE ACOTARLA A LA ELECCIÓN PARA DIPUTADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA DIPUTADOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

**IX. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS**

**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES SE FIJARÁ ANUALMENTE, MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, POR EL TREINTA Y DOS PUNTO CINCO POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA DIPUTADOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2021 Y SU ACUMULADA 177/2021. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 21 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

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

## SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, promovidas respectivamente por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en contra del artículo 32, párrafos primero y segundo, de la Constitución del Estado de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, el PRI y el PAN promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad

y señalaron como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas.[1]

2. **Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos actores manifestaron en síntesis lo siguiente:

a) El **PRI** señala en sus antecedentes que el **procedimiento legislativo** en la fase de aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos fue irregular, porque en el dictamen de la Comisión y en el acta de la sesión legislativa no se estableció el procedimiento para que los Ayuntamientos emitieran su aprobación mediante sus actas de cabildo, aun cuando se establece su intervención en el artículo 124 de la Constitución de Chiapas.

b) En su primer concepto de invalidez, detalla que el Decreto No. 005 se aprobó vulnerando el principio de deliberación parlamentaria, porque fue aprobado *fast track*, en contravención del principio fundamental de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal y de la fracción III del diverso 124 de la Constitución Local.

c) Señala que es inadmisible e inaceptable que el *veintiséis* de octubre de dos mil veintiuno se haya podido celebrar la sesión legislativa, y que el mismo día, o un día después, ciento diez Ayuntamientos aprobaran la minuta y la remitieran al Congreso, quien en la sesión de *veintiocho* de octubre contabilizó el número de Ayuntamientos para, una hora después, remitir el decreto al Ejecutivo para su publicación.

d) Afirma que en el acta de la sesión del veintiocho de octubre se menciona un comunicado con el nombre de los Ayuntamientos que aprobaron la minuta; no obstante, esos nombres –o la dispensa de su lectura– no constaron en el acta sino que figuraron hasta el decreto.

[1] El PRI también señaló como autoridades promulgadoras, además del Poder Ejecutivo, al secretario general de Gobierno, a la coordinadora general de Asuntos Jurídicos y a la jefa de la Unidad de Legalización y Publicaciones Oficiales, todos del Estado de Chiapas. No obstante, mediante el acuerdo de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó dar vista únicamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en tanto fueron los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, en términos de la fracción II del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Por ello, considera necesario que se solicite al Congreso del Estado las copias certificadas donde conste el acuse de recibo de los Ayuntamientos que aprobaron la minuta, así como las copias certificadas de las actas de cabildo para que se pueda constatar la hora de entrega y recepción en el Congreso.

f) Finaliza afirmando que el procedimiento legislativo, además de la celeridad con que transcurrió, fue opaco e irregular, porque no hubo certeza jurídica de que se hayan cumplido las funciones y facultades otorgadas por la Constitución Federal y las leyes reglamentarias del propio Congreso, anteponiendo así los intereses de los grupos mayoritarios.

g) El **PAN** señala en su primer concepto de invalidez que el **párrafo primero del artículo 32** de la Constitución del Estado de Chiapas vulnera los artículos 41, 116, fracción IV, inciso f) y 133 de la Constitución Federal.

h) Señala que, para tener derecho al financiamiento público local, el precepto impugnado no considera la votación que se obtenga en la elección para gobernador y Ayuntamientos, y sólo toma en cuenta la de diputados locales.

i) Menciona que, conforme a los artículos 116, fracción IV, incisos f) y g), de la Constitución Federal y 94 de la Ley General de Partidos Políticos, el requisito de obtener el tres por ciento de la votación válida emitida para gobernador, diputados y Ayuntamientos, en el caso de los partidos políticos locales, es para conservar y acreditar su registro y para acceder a la prerrogativa del financiamiento público estatal.

j) Así, lo que la norma impugnada establece es que si un partido político no obtiene el tres por ciento en la elección para diputados locales, perderá la acreditación ante el órgano electoral local.

k) Añade que en los artículos 116, fracción IV, inciso f), constitucional y 50, párrafo 1 y 51, párrafo 1, de la ley general se señala que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público de manera equitativa y los tipos de financiamiento.

l) Considera que el artículo 52 de la ley general no acota que, para obtener recursos públicos locales, sea exclusivamente por la votación que se tenga en la elección de diputados locales.

m) Por esta razón, y conforme a lo establecido en los artículos 23, inciso d) y 26 de la misma ley general, la porción normativa impugnada es inconstitucional, porque está prohibido limitar el financiamiento a la elección de diputados, sin considerar las de gobernador y Ayuntamientos.

n) Reitera que conforme al artículo 94 de la ley general un partido político puede conservar su acreditación con el sólo hecho de obtener el tres por ciento en una u otra elección local. Agrega que un sistema jurídico debe considerarse como una unidad integral, sin soslayar las particularidades de cada partido según ciertos parámetros objetivos como el grado de apoyo o representatividad que tenga.

o) Afirma que es criterio de los órganos jurisdiccionales que basta con que un partido político nacional con acreditación local obtenga en alguna elección, sin importar cuál de ellas, el tres por ciento de la votación válida emitida para que pueda conservar su acreditación y tenga derecho a recibir financiamiento público local.

p) Añade que el legislador local no considera que cada elección es una unidad, lo que implica que si un partido no obtiene el porcentaje fijado en una elección municipal, esto traería como consecuencia la pérdida de la acreditación.

q) Agrega que el artículo 52, fracción 1, de la ley general establece que para que un partido político nacional tenga recursos públicos locales debe obtener el tres por ciento de la votación emitida en el proceso local anterior, y que si bien ese precepto no especifica la elección a la que se refiere, eso se solventa recurriendo al artículo 94 de la propia ley general.

r) Finalmente, el **PRI** y el **PAN** coinciden en sus respectivos segundos conceptos de invalidez que el **párrafo segundo del artículo 32** de la Constitución del Estado de Chiapas vulnera la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, porque reduce del 65% al 32.5% la fórmula para calcular la asignación del financiamiento público local a los partidos políticos nacionales.

s) El **PRI** señala que la reforma es ilegal, porque el legislador local no expuso los motivos, razones o circunstancias especiales del acto por medio del cual se reformó el artículo 32 de la Constitución Local.

t) Considera que el porcentaje del 32.5% previsto en el segundo párrafo impugnado contradice el porcentaje del 65% establecido expresamente en los artículos 41, párrafo segundo, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal y 51, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

u) Menciona que antes de la reforma, el artículo constitucional establecía que "*la ley fijará las reglas y criterios a que se sujetará la asignación y distribución del financiamiento público*"; por ello, el artículo 52, numeral 3, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas establece que el monto del financiamiento de los partidos políticos se determina multiplicando cierto valor "*por el sesenta y cinco por ciento del valor de la unidad de medida y actualización vigente*".

v) Estima que el legislador chiapaneco pasó por encima de los precedentes del Alto Tribunal, porque ya en la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, resuelta el tres de diciembre de dos mil veinte, el Pleno determinó que eran inconstitucionales las leyes del Estado de Chiapas que pretendían disminuir el financiamiento público de los partidos políticos.

w) Reconoce que, conforme al artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, constitucional, existe libre configuración legislativa en materia de financiamiento público; no obstante, dicha libertad no es irrestricta, pues el propio precepto constitucional y el artículo 50, fracción I, de la ley general establecen que el financiamiento debe fijarse conforme a las bases pertinentes.

x) Así, al apartarse de dichas bases, estableciendo formas distintas de financiamiento para los partidos políticos (una para los nacionales y otra para los estatales), la norma impugnada rompe con el principio de equidad electoral, pues trata de forma desigual a quienes constitucionalmente tienen el mismo carácter.

y) Afirma que es injusto e inequitativo que se distribuya de forma igualitaria entre todos los partidos el 70% de los recursos para las actividades específicas, pues eso genera un tratamiento igualitario a quienes, conforme a las bases constitucionales, deben ser tratados como desiguales en función de la fuerza electoral demostrada en el proceso electoral local inmediato anterior.

z) Finalmente, menciona que en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resuelta el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno declaró la invalidez de una norma de la Constitución del Estado de Tabasco que establecía una forma de cuantificar el financiamiento público de los partidos políticos de modo distinto a lo previsto en la ley general.

aa) El **PAN** señala que el mismo artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Chiapas vulnera los artículos 41, base II, inciso a), 116, fracción IV, inciso g) y 133 de la Constitución Federal.

bb) Señala que conforme a la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, no existe libertad configurativa para determinar el cálculo del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, porque ese aspecto está previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

cc) Refiere que en los artículos 1, inciso c), 23, inciso d), 26, numeral 1, inciso b), 50, 51 y 52 de la ley general se prevé lo relativo al financiamiento público de los partidos políticos, nacionales y locales, por sus actividades ordinarias, destacando el cálculo por el 65% de la UMA vigente para su determinación.

dd) Agrega que, en cumplimiento del artículo tercero transitorio del decreto por el que se publicó la Ley General de Partidos Políticos, el legislador chiapaneco había emitido códigos electorales (en los años dos mil diecisiete y dos mil veinte) adecuando su marco jurídico-electoral, específicamente sus artículos 52, numerales 3, al parámetro en la materia.

ee) Considera que la reducción del financiamiento público vulnera el ejercicio de las actividades de promoción partidista, lo que resulta en una invasión a la vida interna de los partidos políticos nacionales, quienes son entidades de interés público que deben organizarse y determinarse por sí mismos.

ff) Estima que de la lectura del decreto se aprecia la falta de fundamentación y motivación, porque la norma impugnada discrimina a los partidos políticos nacionales reduciendo su financiamiento en un cincuenta por ciento, lo que contraviene el artículo 23, inciso d), párrafo segundo, de la ley general, que acota que las leyes locales no podrán limitar el financiamiento de los partidos nacionales.

gg) Señala que el artículo 133 constitucional, ordena el acatamiento a la propia Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, precisando que serán la Ley Suprema de toda la Unión. Por ello, y conforme al artículo tercero transitorio del Decreto por el que se emitió la Ley General de Partidos Políticos, estima que las normas impugnadas no pueden estar por encima de la legislación general, específicamente del artículo 51, numeral 1, inciso a), que establece la manera de calcular los montos de financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales.

hh) Menciona que en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015 y 100/2018, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que las Legislaturas Locales deben establecer que la base para cuantificar el financiamiento público es la que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local por el 65% del salario mínimo diario vigente en la región, y así distribuirse entre los partidos políticos nacionales y locales.

3. **Artículos constitucionales violados.** El PAN considera que las normas impugnadas violan los artículos 41, bases I y II, 116, fracción IV, inciso g) y 133 de la Constitución Federal. El PRI considera violados los artículos 1o., 14, 16, 41, 72 y 133 de la Constitución Federal.

4. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdos de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar con los números 176/2021 (la del PAN) y 177/2021 (la del PRI) las presentes acciones de inconstitucionalidad, ordenó su acumulación y turnó los expedientes al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

5. Mediante acuerdo de treinta de noviembre del mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite las demandas y ordenó *(i)* dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas para que rindieran sus informes y requerirlos para que remitieran los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; *(ii)* dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo correspondiente; *(iii)* solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *(iv)* requerir al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana

del Estado de Chiapas un informe donde precisara la fecha de inicio del siguiente proceso electoral en la entidad; y, *(v)* requerir al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes de los partidos accionantes, sus registros vigentes, representantes e integrantes de los órganos de dirección nacional.

6. Informe del Poder Ejecutivo. Mediante escrito recibido el siete de enero de dos mil veintidós, la subconsejera jurídica de lo Contencioso rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) Son infundados los argumentos de los partidos accionantes, porque conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, las entidades federativas tienen libertad de configuración para establecer las reglas para el otorgamiento del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales; señala que este ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019.

7. **Informe del Poder Legislativo.** Por escrito enviado el diez de enero de dos mil veintidós por medio de Correos de México y recibido en esta Suprema Corte de Justicia el veintisiete siguiente, la diputada presidenta rindió el informe de ley en representación del Congreso del Estado de Chiapas, donde en síntesis señaló lo siguiente:

a) Conforme al artículo 45, fracción I, de la Constitución del Estado, el Congreso Local está facultado para legislar en materias que no están reservadas al Congreso de la Unión y en aquellas donde no exista facultad concurrente, como la materia electoral.

b) Por ello, el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno se publicó el decreto, por medio del cual se reformaron, entre otros, el artículo 32 impugnado de la Constitución del Estado.

c) Señala que, conforme a las consideraciones apuntadas en el decreto referido, es importante establecer un modelo de financiamiento público estatal

de los partidos políticos locales y nacionales que resulte acorde con los criterios del Tribunal Pleno, esto es, que el financiamiento estatal de los partidos nacionales queda en el ámbito de configuración de las Legislaturas Locales.

d) Agrega que la Ley General de Partidos Políticos establece pautas precisas en lo relativo al financiamiento estatal de los partidos locales, y en el caso del financiamiento estatal para los partidos nacionales sólo establece la obligación de otorgarlo.

e) Señala que el Decreto No. 003 es constitucional porque fue emitido por autoridad competente y en apego a la Constitución.

f) En otro sentido, señala que la Legislatura sí cumplió con la garantía de fundamentación y motivación en la expedición del Decreto No. 003, porque, conforme a los criterios del Pleno de la Suprema Corte, el Congreso actuó dentro de los límites de sus atribuciones constitucionales (fundamentación), regulando relaciones sociales que así lo exigen (motivación).

g) Añade que la atribución constitucional de legislar debe ceñirse al proceso legislativo, pero no llega al extremo de requerir que se explique o justifique el acto legislativo cuando es en beneficio de la sociedad y contribuye al Estado de Derecho.

h) Por tanto, la motivación legislativa se satisface cuando su fin es otorgar a la sociedad los estándares de convivencia que exige su realidad social, en un marco de protección al Estado de Derecho. Además, la fundamentación y motivación se aprecia en el texto del considerando del propio decreto.

i) Advierte que el Pleno de la Corte ha sostenido que los vicios procedimentales que no trasciendan de modo fundamental a la norma son irrelevantes, si el órgano legislativo aprueba la ley y si se publica oficialmente, circunstancias que el Congreso sí efectuó.

j) Asimismo, señala que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, sostuvo que para determinar si las violaciones procedimen-

tales redundan en la invalidez de una norma, es necesario verificar si éstas impactaron o no en la calidad democrática de la decisión final.

k) Añade que la regulación del procedimiento legislativo no es única, pues incluye modalidades que responden a las vicisitudes de los trabajos parlamentarios, por lo que basta con que se abra la etapa de discusión en el parlamento para que se entienda cumplido el procedimiento legislativo. Cita como apoyo la jurisprudencia P./J. 46/2006.

l) En su "contestación a los conceptos de invalidez" señala que los partidos políticos accionantes impugnaron el Decreto No. 005, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, siendo esto equivocado, porque la reforma al artículo 32 de la Constitución Local fue emitido mediante el Decreto No. 003, publicado en el medio oficial el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

m) Reitera que la norma impugnada no es contraria a la Constitución Federal, porque fue emitida con fundamento en los artículos 45, fracción I, de la Constitución del Estado de Chiapas, 73, fracción XXIX-U, 116, fracción IV, inciso g) y 124 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 1, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.

n) A partir de estos preceptos considera que la Legislatura Local tiene atribución para legislar en las materias que no están reservadas a la Federación y en las llamadas concurrentes, precisando que en la materia electoral deben establecerse disposiciones que regulen el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y locales.

o) Por ello, estima que son infundados los conceptos de invalidez de los partidos políticos accionantes, donde consideran que el Congreso Chiapaneco no es competente para emitir el Decreto No. 003, ya que, conforme al artículo 73 constitucional referido, el legislador federal emitió la Ley General de Partidos Políticos, de cuyo artículo 1 se desprende la concurrencia entre la Federación y los Estados para legislar, entre otros supuestos, el financiamiento público de los partidos políticos.

p) En cuanto al artículo 32 de la Constitución Local, impugnado por los partidos accionantes, considera que no contraviene la Constitución Federal, porque la regulación del financiamiento público local corresponde a las entidades federativas, no implica una intromisión al principio de auto-organización de los partidos y la manera de distribuir el financiamiento es adecuada.

q) Por otra parte, señala que conforme a la Ley General de Partidos Políticos, la norma impugnada no establece una limitación en el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales, sino que sólo establece una modalidad para su ejercicio.

r) Considera que si una norma admite distintas interpretaciones, la Suprema Corte debe optar por aquella que sea compatible con la Constitución Federal.

s) Señala que la norma impugnada busca otorgar mejores mecanismos a los partidos políticos en el acceso al financiamiento público, ponderando el derecho humano a la salud pública en el contexto mundial de la pandemia.

t) Esto es acorde con el criterio de la Corte en el sentido de que los Estados de la Federación tienen la facultad de regular y ampliar los derechos humanos, además de que el principio pro-persona obliga a que las autoridades legislativas opten por la interpretación que tienda a la protección más amplia de los derechos humanos.

8. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Por escrito recibido el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

a) Del primer concepto de invalidez se abstuvo de opinar, porque el tema de las violaciones al procedimiento legislativo rebasa el ámbito de su competencia en materia electoral.

b) Del segundo concepto de invalidez estima que el artículo 32, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Chiapas vulnera la Constitución Fede-

ral y la Ley General de Partidos Políticos, en específico el artículo 52, párrafo 1, considera que de una interpretación sistemática y funcional de este precepto se entiende que basta con que un partido político nacional obtenga el tres por ciento en *alguna* elección local (Ejecutivo, Legislativo o los Ayuntamientos) para que tenga derecho al financiamiento público local.

c) Del tercer concepto de invalidez considera que el artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Chiapas es acorde con la Constitución Federal, pues en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en el caso del financiamiento local de los partidos políticos nacionales existe libertad configurativa de los Estados.

9. **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.

10. **Informe del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.** Por escrito recibido el catorce de enero de dos mil veintidós, el consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas informó que el proceso electoral extraordinario inicia el primero de febrero de dos mil veintidós.

11. **Informe del Instituto Nacional Electoral.** Por escrito recibido el veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, el director jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió los estatutos, el registro vigente y los nombres de quienes presiden e integran los respectivos Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos accionantes.

12. **Alegatos.** Por escrito recibido el treinta y uno de enero de dos mil veintidós, la delegada del PRI formuló los alegatos que estimó pertinentes.

13. **Cierre de la instrucción.** El cuatro de febrero dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] porque los partidos políticos accionantes plantean una posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto No. 005 por el que se reformó el artículo 32, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

15. Esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[4]

16. Así pues, de una revisión de los conceptos de invalidez de los partidos políticos promoventes, se tiene que las normas generales impugnadas son los que aparecen en la siguiente tabla:

---

[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: ...
"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

[3] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[4] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;"

| TEMAS | PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS |
|---|---|
| **TEMA 1** Violaciones al procedimiento legislativo | Decreto 005 por el que se reformó el artículo 32, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la entidad federativa. |
| **TEMA 2** Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales | Artículo 32, párrafo primero, en la porción normativa que dice: "*para diputados*", de la Constitución del Estado de Chiapas |
| | Artículo 32, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "*El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*" de la Constitución del Estado de Chiapas |

## III. OPORTUNIDAD

17. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, con la precisión de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[5]

18. En este caso, el Decreto No. 005 fue publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el medio oficial local; así, el plazo para su impugnación transcurrió del veintinueve de octubre al veintisiete de noviembre del mismo año. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna,** pues ambos escritos de demanda se presentaron el veintiséis de noviembre de dicha anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[5] "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."

## IV. LEGITIMACIÓN

19. Los partidos políticos nacionales pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad si: (**i**) cuentan con registro ante el Instituto Nacional Electoral; (**ii**) promueven por conducto de su dirigencia nacional; (**iii**) quien suscribe a nombre y en representación del partido, cuenta con las facultades para ello; y, (**iv**) las normas locales impugnadas son de naturaleza electoral, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal[6] y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[7]

20. **i)** El primer requisito queda satisfecho, porque del informe rendido por el Instituto Nacional Electoral se comprueba que el PAN y el PRI son partidos políticos nacionales con registros vigentes.

21. **ii) y iii)** Asimismo, se satisfacen los requisitos segundo y tercero, porque el PAN promovió su demanda por conducto del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, cuya calidad quedó acreditada en el mismo informe, y cuya facultad de representación se encuentra en los artículos 53, 19 y 24 de los estatutos de ese partido político.[8]

---

[6] Ver nota 3.

[7] "Artículo 62. ...
"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

[8] "Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:
"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente;"
"Artículo 19. La máxima autoridad de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional."
"Artículo 24.

22. Por su parte, el PRI promovió su demanda por conducto del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, cuya calidad quedó acreditada en el mismo informe, y cuya facultad de representación consta en los artículos 89, 67 y 68 de los estatutos de dicho partido político.[9]

23. **iv)** Finalmente, se cumple con el cuarto requisito, porque los partidos políticos accionantes impugnan los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Chiapas; disposición que en lo esencial versa sobre el financiamiento público local de los partidos políticos.

24. Así, conforme al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que la norma impugnada se refiere al financiamiento público, se relaciona indirectamente con el proceso electoral, por lo que su naturaleza electoral queda acreditada para fines de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos.[10]

---

"1. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional lo será también de la Asamblea Nacional Ordinaria y Extraordinaria. ..."

[9] "Artículo 89. La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:
"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución;"
"Artículo 67. La Asamblea Nacional es el órgano supremo del partido ..."
"Artículo 68. Los trabajos de la Asamblea Nacional estarán coordinados por una mesa directiva que tendrá la siguiente integración:
"I. Una presidencia, que corresponderá a la persona que presida el Comité Ejecutivo Nacional;"

[10] En los párrafos 33 a 40 de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el Pleno sostuvo que, para fines de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos, se tiene por nomas relacionadas *directamente* con los procesos electorales las que: (1) establecen el régimen normativo de los procesos electorales y (2) los principios para la elección de determinados servidores públicos. Por otra parte, se tiene como normas relacionadas indirectamente las reglas sobre: (1) distritación y redistritación; (2) la creación de órganos administrativos para fines electorales; (3) la organización de las elecciones; (4) el financiamiento público; (5) la comunicación social de los partidos políticos; (6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; (7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y (8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.
En todo caso, se considera como no electoral lo que no se relaciona de algún modo con los procesos electorales, sin perder de vista que la división mencionada es con la única finalidad de determinar la procedencia en esta vía cuando se intenta por partidos políticos.

25. Por lo tanto, la presente acción fue promovida por partes legitimadas, pues quedaron satisfechos los requisitos previstos en la Constitución Federal y la ley reglamentaria de la materia.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.

27. Al respecto, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas considera que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque la norma impugnada no contraviene la Constitución Federal. Señala que esta norma fue emitida conforme a la libertad configurativa de que goza la Legislatura Local, con el objetivo de establecer un financiamiento público equitativo e imparcial para los partidos políticos, tomando en cuenta la pandemia y ponderando el bien jurídico que es la salud pública. Además, para su emisión, se siguió el procedimiento de reformas constitucionales previsto en los artículos 135 de la Constitución Federal y 124 de la Constitución del Estado.

28. Esta causal de improcedencia debe **desestimarse,** pues el Congreso Local hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, porque determinar si la Legislatura cuenta o no libertad configurativa en este tema, los fines de la reforma y si siguió o no el procedimiento legislativo son argumentos que ameritan un estudio de fondo.[11]

## VI. ESTUDIO DE FONDO.

29. En este apartado, se analizarán los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promoventes conforme a los siguientes temas:

[11] Tesis P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro digital: 181395.

**Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.**

30. El Partido Revolucionario Institucional señala violaciones al procedimiento legislativo, argumentando que (**A**) el legislador no motivó la reforma al artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas y (**B**) la intervención de los Ayuntamientos fue irregular en varios sentidos.

31. Dado que el promovente hace valer violaciones al procedimiento de reformas, este tópico deberá analizarse prioritariamente, ya que, de resultar fundado, su efecto sería la invalidez de todo el Decreto 005, lo que haría innecesario ocuparse del resto de los argumentos de inconstitucionalidad.[12]

32. Por su importancia, es necesario ocuparse desde ahora de lo afirmado por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas en su informe, cuando señala que la reforma impugnada se publicó mediante el Decreto No. 003 (el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno), y no mediante el Decreto No. 005, (el veintiocho de octubre del mismo año), como afirman los partidos accionantes en sus demandas. Ese argumento es inexacto.

33. De los antecedentes legislativos remitidos por el propio Legislativo a esta Suprema Corte, este Pleno advierte que la reforma impugnada sí fue publicada mediante el Decreto 005, y que mediante el Decreto No. 003 lo que se publicó fue la "Minuta con proyecto de decreto" en cumplimiento de lo establecido en la fracción II del artículo 124 de la Constitución del Estado de Chiapas, como una más de las fases del proceso de reforma constitucional en la entidad federativa.

34. Por lo demás, este Tribunal Pleno considera que son **infundados** los conceptos de invalidez.

[12] Tesis P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776 y registro digital: 170881.

35. Para demostrarlo, se establecerá el parámetro de regularidad constitucional en la materia (**I**); las normas vigentes aplicables a las reformas constitucionales en el Estado de Chiapas (**II**); se hará una relatoría de los trabajos legislativos (**III**); y, finalmente, se dará respuesta a los argumentos de invalidez (**IV**).

36. **I. Parámetro de regularidad constitucional.** Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno en diversos precedentes se ha pronunciado en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal.

37. Para ello, la evaluación del potencial invalidante debe equilibrar dos principios que se encuentran en natural tensión. Por un lado, un principio que este tribunal ha denominado de *economía procesal*, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello pudiera no tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria; y, por el contrario, un principio de *equidad en la deliberación parlamentaria*, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente como irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria.[13]

[13] El criterio sostenido en estos precedentes se ha aplicado en las siguientes acciones: a) acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, resuelta el trece de junio de dos mil cinco, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; b) acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, promovidas por Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, Revolución Democrática y MORENA, resueltas el diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos. Ministros disidentes: Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza; c) acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, promovidas por Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, De la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, De Baja California y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resuelta el once de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; d) acción de inconstitucionalidad 31/2019, promovida por diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Chihuahua, resuelta el uno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de siete votos. Ministros disidentes: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I.

38. Es este último principio, el de la *equidad en la deliberación parlamentaria*, el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político.

39. La democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría de los votos de los representantes, en donde lo sometido a votación ha sido objeto de deliberación por parte, no solo de las mayorías, sino también de las minorías políticas.

40. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, sobre todo a los legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

41. Si el simple respeto a las reglas de votación pudiera convalidar cualquier desconocimiento del resto de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas.

42. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

43. Así, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

44. Las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que será objeto de la votación final y, por tanto, otorgan pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

45. De conformidad con lo expuesto, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida, o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos de la decisión final, es necesario evaluar el cumplimiento de los estándares siguientes:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo que otorga relevancia a las reglas de integración y quórum y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates en el seno de las Cámaras.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

46. Así, en atención a los criterios expuestos, debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, pues es necesario determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.[14]

47. Con el cumplimiento de los presupuestos referidos se asegura que todos los representantes tengan una participación activa y eficaz en el proce-

[14] Resultan aplicables las tesis L/2008 y P. XLIX/2008, respectivamente de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL." y "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

dimiento legislativo, respetando los principios de igual consideración y respeto de todas las opiniones, corrientes e ideas.

48. En conclusión, en un Estado democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las normas del ordenamiento jurídico, porque así se asegura la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

49. **II. Normas aplicables.** Por lo tanto, a efecto de analizar los conceptos de invalidez, es necesario mencionar previamente las reglas que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Chiapas.

50. Al respecto, la Constitución del Estado establece lo siguiente:

i. El Congreso del Estado se compone por un total de cuarenta diputados (artículo 37);[15]

ii. El derecho de iniciar leyes o decretos le compete, entre otros, al titular del Poder Ejecutivo del Estado (artículo 48);[16]

iii. Los proyectos de leyes o decretos que sean aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tiene observaciones, ordenará su publicación inmediata (artículo 49);[17]

[15] "Artículo 37. ...
"El Congreso del Estado, se integrará con veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal única, conforme lo determine la ley."
[16] "Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
"I. Al titular del Poder Ejecutivo del Estado.
"..."
[17] "Artículo 49. Todo proyecto de ley o decreto que sea rechazado por el Congreso del Estado, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
"Los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso del Estado, se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente.
"..."

iv. Es facultad del gobernador iniciar ante el Congreso las leyes y decretos, y promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso (artículo 59, fracciones I y XVI);[18]

v. Para que una adición o reforma a la Constitución pueda ser parte de la misma, se necesita que el Congreso apruebe por las dos terceras partes de los diputados que lo integren las reformas o adiciones (I); que la minuta proyecto de decreto se publique en el medio oficial local (II); que la mayoría de los Ayuntamientos den su aprobación dentro de los treinta días siguientes a que se les comunique la minuta, en el entendido de que su abstención implica aprobación (III); y que el Congreso realice el cómputo de los Ayuntamientos que aprobaron la minuta para, en su caso, realizar la declaratoria correspondiente (IV) (artículo 124).[19]

51. La Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas establece lo siguiente:

i. Los Ayuntamientos tienen la atribución de intervenir en las reformas a la Constitución (artículo 45, fracción XXIV);[20]

---

[18] "Artículo 59. Son facultades y obligaciones del gobernador, las siguientes:
"I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, para proveer en la esfera administrativa a su fiel observancia, así como ejecutar los actos administrativos que al Ejecutivo del Estado encomienden las leyes federales.
"...
"XVI. Iniciar ante el Congreso del Estado, las leyes y decretos que juzgue convenientes.
"..."

[19] "Artículo 124. Para que las adiciones y reformas a la presente Constitución puedan ser parte de la misma, se requiere:
"I. Que el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados que lo integren, acuerden las reformas o adiciones.
"II. Que la minuta proyecto de decreto se publique en el Periódico Oficial del Estado.
"III. Que la mayoría de los Ayuntamientos den su aprobación dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiere comunicado la minuta proyecto de decreto de reformas y/o adiciones, entendiéndose que su abstención es aprobación.
"I. (sic) El Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de los Ayuntamientos que aprueben la minuta proyecto de decreto de reformas y adiciones y realice la declaratoria correspondiente."

[20] "Artículo 45. Son atribuciones de los Ayuntamientos:
"...
"XXIV. Intervenir en las reformas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas;
"..."

52. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas establece lo que sigue:

i. El gobernador podrá instar leyes o decretos y hacerlas llegar al Congreso por conducto de la Secretaría General de Gobierno para su trámite legislativo (artículos 10 y 29, fracción III).[21]

53. La Ley Orgánica del Congreso señala lo siguiente:

i. Existen Comisiones ordinarias y especiales para estudiar, dictaminar y seguir los asuntos que le competa al Congreso. Las Comisiones ordinarias tienen a su cargo lo relacionado con la materia propia de su denominación, así como el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia (artículo 32, punto 1);[22]

ii. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales es una Comisión ordinaria que le compete estudiar y reglamentar, entre otras, las iniciativas de reformas constitucionales (artículos 32, punto 2, y 39, punto 1, fracción I);[23]

---

[21] "Artículo 10. El gobernador del Estado podrá expedir con las formalidades legales los decretos, acuerdos, instructivos, circulares y oficios que considere necesarios para el buen desempeño de sus funciones, publicando en el Periódico Oficial los que por su naturaleza lo requieran. Para su validez deberán ser firmados por la Secretaría General de Gobierno y los titulares de las dependencias o entidades a las que corresponda intervenir en función de su competencia.
"De la misma forma podrá instar leyes o decretos, en términos de lo previsto en la Constitución Política Local, y hacerlas llegar al Congreso del Estado para su trámite legislativo, por conducto de la Secretaría General de Gobierno."
"Artículo 29. A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"...
"III. Enviar al Congreso del Estado, en representación del titular del Poder Ejecutivo las iniciativas de leyes y decretos que éste promueva.
"..."
[22] "Artículo 32.
"1. Para el estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos que el Congreso del Estado deba tratar por razones de competencia, se constituirán Comisiones, ordinarias y especiales.
"Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia."
[23] "Artículo 32.
"...

iii. Las sesiones de las Comisiones deberán ser formales y su actuación es colegiada. Los asuntos a tratar se deben comunicar a sus miembros por lo menos con veinticuatro horas de anticipación (artículo 34, punto 2);[24]

iv. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos; los dictámenes deberán ser firmados por la mayoría de los integrantes; si un miembro disiente de la resolución, podrá firmar un voto particular dirigido al diputado presidente de la Mesa Directiva, para ponerlo a consideración del Pleno (artículo 35, punto 1).[25]

54. Finalmente, el reglamento del Congreso señala lo siguiente:

i. Los diputados reunidos que formen quórum en el recinto oficial constituyen el Pleno del Congreso. El quórum para celebrar sesiones se forma con la concurrencia de la mitad más uno de los diputados integrantes de la Legislatura, salvo que la sesión sea para discutir leyes, pues en ese caso deberá ser

"2. Las Comisiones ordinarias son:
"I. De gobernación y puntos constitucionales;
"..."
"Artículo 39.
"1. En general la competencia de estas Comisiones es la que se deriva de su propia denominación en correspondencia con las respectivas áreas de la administración pública, y conocerán para su estudio, dictamen y seguimiento entre otros aspectos, de los siguientes asuntos:
"i. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, estudiara y reglamentara en el área de su competencia todas las iniciativas de reformas constitucionales, leyes reglamentarias y bases generales de reglamentos municipales;
"..."

[24] "Artículo 34.
"...
"2. Las sesiones de Comisiones serán formales y su actuación deberá ser colegiada; debiéndose comunicar a sus miembros los asuntos a tratar con por lo menos veinticuatro horas de anticipación.
"..."

[25] "Artículo 35.
"1. Las Comisiones tomaran sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los diputados que las integren. cuando alguno de los miembros de una Comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito, firmando como voto particular dirigido al diputado presidente de la Mesa Directiva, a fin de que se ponga a consideración del Pleno."

de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura (artículo 25);[26]

ii. Las Comisiones deben contar con una Mesa Directiva conformada por un presidente, un vicepresidente, un secretario y cuatro vocales (artículo 59);[27]

iii. El presidente de la Comisión será el responsable de los expedientes que pasen a su estudio; deberá acusar recibo con copia para los integrantes de la Comisión, citándolos a una reunión para conocer el contenido del asunto. Las reuniones serán públicas, salvo que así lo acuerden los integrantes (artículos 66 y 67);[28]

[26] "Artículo 25
"El Pleno del Congreso del Estado, lo constituyen los diputados reunidos que formen quórum legal en el recinto oficial para celebrar sesión del Congreso, en los términos previstos en la ley orgánica y este reglamento.
"El sistema electrónico de asistencia y de votación se abrirá y se cerrará previa instrucción de la presidencia de la Mesa Directiva, hasta por el tiempo que esta misma señale, después de lo cual, el secretario en funciones preguntará si falta algún diputado por emitir su voto, y de ser así y habiendo vencido el término establecido para hacerlo, lo registrará de manera nominal o económica según sea el caso.
"En caso de que las sesiones del Pleno se efectúen fuera del recinto legislativo o por imprevistos que efectúen el adecuado funcionamiento del sistema electrónico de asistencia y votación, se utilizará el sistema tradicional.
"En los casos en que se requiera la verificación del quórum, el presidente de la Mesa Directiva ordenará abrir el sistema electrónico de asistencia y votación hasta por cinco minutos.
"El quórum legal del Congreso para celebrar sesiones y ejercer su encargo, se formará con la concurrencia de la mitad más uno de los diputados que integran la Legislatura.
"El quórum requerido en las sesiones donde se discutan las leyes, deberá ser de las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura."
[27] "Artículo 59
"Para el estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos que el Congreso del Estado debe tratar por razones de competencia, se constituirán Comisiones a que se refiere la Ley Orgánica del Congreso, debiendo contar con una Mesa Directiva que estará conformada por un presidente, un vicepresidente, un secretario y 4 vocales, los cuales en ausencia del secretario realizaran dicha función, por designación del presidente.
"Para hacer más eficiente la labor en las Comisiones de los diputados tendrán acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en el Congreso inherentes a la competencia de la Comisión respectiva."
[28] "Artículo 66
"Al recibir las Comisiones los asuntos que les turnen, su presidente será el responsable de los expedientes que pasen a su estudio, quien acusará el recibo correspondiente con copia para los demás integrantes de la Comisión, citándolos a una reunión en la que se dará a conocer el

iv. Las Comisiones deberán reunirse mediante convocatoria de su presidente, quien deberá entregar la misma con veinticuatro horas de anticipación a los miembros de la Comisión (artículo 68);[29]

v. En la convocatoria se debe incluir lo siguiente: el proyecto de orden del día; la fecha, hora y lugar de su realización; y los documentos relacionados con los asuntos (artículo 69);[30]

vi. El quórum de las reuniones de las Comisiones se hará con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, misma que se requiere para tomar las resoluciones (artículo 71);[31]

vii. El proyecto de dictamen será presentado por el presidente a los demás integrantes de la Comisión para su discusión y aprobación (artículo 79);[32]

---

contenido del asunto recibido, y se acordará el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria que permita la elaboración del dictamen correspondiente.
Si el caso lo permite, podrán realizarse consultas y foros de participación social, así como comparecencias de los particulares y de los servidores públicos relacionados con el asunto."
"Artículo 67
"Las reuniones de las Comisiones deberán ser públicas, salvo que el asunto requiera tratarse en privado, previo acuerdo de los integrantes de la Comisión; asimismo, podrán celebrar reuniones en línea, cuando se presenten los supuestos que señala el artículo 5 Bis. de este reglamento."

[29] "Artículo 68
"Las Comisiones se reunirán mediante convocatoria de su presidente quien la deberá entregar a los miembros de la Comisión, con veinticuatro horas de anticipación."

[30] "Artículo 69
"En las convocatorias a reuniones de Comisiones se incluirá lo siguiente:
"I. Proyecto de orden del día;
"II. Fecha, hora y lugar de su realización; y,
"III. Documentos relacionados con los asuntos a tratar."

[31] "Artículo 71
"El quórum de las reuniones de las comisiones se hará con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.
"Las resoluciones de las Comisiones serán tomadas por mayoría absoluta y en caso de empate su presidente tendrá voto de calidad."

[32] "Artículo 79
"Concluidos los trabajos de la Comisión, el proyecto de dictamen será presentado por el presidente de la Comisión a los demás integrantes de esta, para su discusión y en su caso aprobación.
"Los legisladores que no hubieran estado presentes en la reunión de Comisión, podrán adherirse mediante su firma al dictamen o resolución correspondiente, sin que este acto justifique su inasistencia."

viii. La Comisión deberá presentar por escrito su dictamen dentro de los quince días siguientes a la fecha en que lo recibió (artículo 80);[33]

ix. Aprobado el dictamen por la Comisión, el presidente lo turnará a su homólogo de la Mesa Directiva en un plazo no mayor a tres días para, en su caso, agendarlo en el orden del día de la sesión respectiva (artículo 88);[34]

x. Los dictámenes contendrán como mínimo los antecedentes del trabajo de la Comisión; una explicación resumida de los motivos en que se basa; una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funda y justifica; y los puntos resolutivos (artículo 90);[35]

xi. Si el dictamen se refiere a la proposición de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo debe contener una exposición concisa de lo que la motiva, las razones o fundamentos del dictamen en una parte específica y fundar la adopción del proyecto en un sólo artículo en los puntos resolutivos si se adopta la totalidad del mismo (artículo 91);[36]

---

[33] "Artículo 80
"Toda Comisión presentará su dictamen por escrito de los asuntos de su competencia, dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, pudiendo la presidencia de la Mesa Directiva, por sí misma o a petición del autor o autores de la iniciativa o proposición, fijar plazo diferente para su desahogo."

[34] "Artículo 88
"Aprobado el dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al presidente de la Mesa Directiva en un plazo que no excederá de tres días para que, de ser procedente, se agende en el orden del día de la sesión respectiva."

[35] "Artículo 90
"Todo dictamen contendrá, cuando menos, lo siguiente:
"I. Referencia de los antecedentes del trabajo de la Comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo;
"II. Explicación resumida de los motivos generales y particulares, en que se basa;
"III. Una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique; y,
"IV. Puntos resolutivos."

[36] "Artículo 91
"Cuando el dictamen se refiera a la proposición de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo, contendrá una exposición clara y precisa de los motivos de la misma, las razones o fundamentos en que apoyen su dictamen, dedicando la parte específica del mismo a ese propósito; en caso de adoptar el proyecto en su totalidad podrán fundar la adopción del mismo en un solo artículo que aparecerá en la parte resolutiva del dictamen. Si de dichas iniciativas o proyectos se hubieren modificado algún o algunos artículos, se hará constar así en la parte resolutiva, presentándolos con la redacción que se haya juzgado apropiada."

xii. Los dictámenes se entregarán a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para la impresión de las copias que se entregarán a los diputados, para que se acuerde con la Mesa Directiva la inclusión para su análisis y discusión en el orden del día (artículo 92);[37]

xiii. Las iniciativas de leyes o decretos presentadas al Congreso deberán constar por escrito y estar dirigidas a su presidente, con el nombre y la firma de los autores (artículo 96, primer párrafo);[38]

xiv. A las iniciativas de leyes o decretos se les dará primera lectura ante el Pleno del Congreso y serán turnadas a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen (artículo 96, segundo párrafo);[39]

xv. No se puede discutir en el Pleno ninguna proposición o proyecto que no sea dictaminada antes por la Comisión (artículo 98);[40]

xvi. Llegada la hora de la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de leyes o decretos, se leerá ante el Pleno la iniciativa y luego el dictamen con el voto particular o de minoría si lo hay. Todo dictamen con proyecto de ley se discutirá primero en lo general y luego en lo particular. Si el proyecto de ley consta de menos de veinte artículos sólo será discutido y votado

[37] "Artículo 92
"Los dictámenes se entregarán a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para que realice la impresión de las copias necesarias que serán entregadas a los diputados, y acuerde con la Mesa Directiva o la Comisión Permanente; en su caso, la inclusión de su análisis y discusión en el orden del día."
[38] "Artículo 96
"Todas las iniciativas de ley o decreto que se presenten al Congreso del Estado, en ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 27 de la Constitución Política del Estado, deberán ser por escrito y dirigidas al presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores.
"..."
[39] "Artículo 96
"...
"A las iniciativas referidas en el párrafo anterior, se les dará primera lectura ante el Pleno del Congreso del Estado y serán turnadas a la Comisión Legislativa para su estudio y dictamen correspondiente."
[40] "Artículo 98
"Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse en el Pleno del Congreso, sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

en lo general. Si ningún legislador pide la palabra en contra de un dictamen, el presidente de la Comisión podrá exponer los motivos y fundamentos del dictamen (artículos 104, fracción IV y 111);[41]

xvii. Las votaciones son nominales, económicas y por cédula. La votación nominal se realiza mediante el sistema electrónico o en voz de cada legislador.

[41] "Artículo 104
"Una vez leído el documento en el Pleno, se sujetará a las reglas siguientes de discusión:
"...
"IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de leyes o decretos y en el caso de discusión de los acuerdos, se observará lo siguiente:
"a. Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular o voto con dictamen de minoría, si lo hubiere.
"En caso de la existencia de voto particular o voto con dictamen de minoría, previamente a la discusión del dictamen, se abrirá el registro de hasta dos oradores en contra y dos a favor, quienes harán uso de la palabra por un tiempo máximo de cinco minutos.
"Concluida la discusión, el presidente consultara al Pleno, en votación económica, si se acepta o se rechaza la propuesta.
"Cuando el voto particular o voto con dictamen de minoría sea aprobado, el dictamen será devuelto a la Comisión de origen para que dentro del término de diez días presente uno nuevo.
"b. Todo dictamen con proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular el contenido de los artículos. Cuando conste de menos de 20 artículos será discutido y votado solo en lo general.
"c. Previamente a la apertura del periodo de discusión, el secretario formará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan a favor, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.
"d. El presidente de la Mesa Directiva, concederá el uso de la palabra a los legisladores inscritos, quienes hablarán alternadamente en contra o a favor, de conformidad al orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.
"Siempre que algún legislador de los que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al último de su respectiva lista.
"e. Una vez agotada la participación de los oradores inscritos, se preguntará si está suficientemente discutido;
"f. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada;
"g. Si aún se resolviere por la negativa, podrán hablar dos diputados en contra y dos a favor por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general, seguidamente se someterá a votación en lo general.
"h. Seguidamente se pondrá a discusión desde luego los artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, una vez agotado el procedimiento de discusión, el presidente someterá a votación en lo particular;
"i. Si el proyecto sólo constare de un artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores."

Los dictámenes de las Comisiones con proyecto de ley o decreto se votan nominalmente. Todas las votaciones se resuelven por mayoría absoluta de votos, salvo disposición constitucional o legal en contrario que disponga las dos terceras partes (artículos 131, 133, 134 y 142);[42]

xviii. Las actas contendrán una versión simplificada de la sesión. La Secretaría de Servicios Parlamentarios deberá conservar un Diario de los Debates del

"Artículo 111
"Cuando nadie pida la palabra en contra de un dictamen, el presidente de la Comisión podrá exponer los motivos o fundamentos que éste haya tenido para presentarlo en el sentido en que lo hubiere hecho."

[42] "Artículo 131
"Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula."
"Artículo 132
"Cuando llegue el momento de votar, el presidente lo anunciará en el salón de sesiones y poco después comenzará la votación."
"Artículo 133
"La votación nominal se realiza a través del sistema electrónico o, en su caso, en voz alta por cada diputado.
"Cuando se utiliza el sistema electrónico, el presidente de la Mesa Directiva indica el tiempo de que se dispone para votar, una vez concluido el tiempo disponible el secretario pregunta si falta algún diputado por emitir su voto y, en su caso, lo registra nominalmente.
"De no disponer del sistema electrónico, o previo acuerdo de la Mesa Directiva recibe la votación nominal del modo siguiente:
"I. El presidente del Congreso, tomará la lista de asistencia y dirá en voz alta el nombre y los apellidos de cada uno de los diputados, y estos levantando la mano, contestaran en voz alta por la negativa o por la afirmativa;
"II. Uno de los secretarios de la Mesa Directiva, apuntará los que aprueben y los que reprueben;
"III. Concluido ese acto, uno de los mismos secretarios preguntara dos veces en voz alta, si falta algún miembro del Congreso por votar;
"IV. Los secretarios harán enseguida la computación de los votos, y leerán los nombres de los que hubiesen aprobado y el otro de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y harán pública el resultado de la votación.
"Al concluir la votación la secretaría informa el resultado al presidente de la Mesa Directiva, quien hace la declaratoria correspondiente y ordena el trámite que procede."
"Artículo 134
"Se votaran nominalmente los dictámenes de las comisiones con proyecto de ley o decreto; cuando así lo acuerde la Mesa Directiva; o lo soliciten dos o más diputados con la aprobación del Pleno y si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que forman el artículo."
"Artículo 142
"Todas las votaciones se resolverán por mayoría absoluta de votos, excepto en aquellos casos en que la Constitución Política del Estado, la ley orgánica o este reglamento dispongan las dos terceras partes de los votos.

proceso legislativo. El Diario de los Debates deberán contener, entre otros, un acta circunstanciada de las sesiones y la inserción de los documentos a los que se les dio lectura en la sesión (artículos 146, 149 y 150).[43]

55. **III. Trabajos legislativos.** Establecida la normatividad que rige el procedimiento legislativo en el Estado de Chiapas, a continuación se narran los trabajos legislativos realizados con motivo de la emisión del Decreto No. 005,[44] poniendo énfasis en la motivación legislativa y la intervención de los Ayuntamientos, pues esos dos aspectos son los señalados como irregulares por el partido accionante (PRI).

56. **Presentación de la iniciativa.** Por escrito recibido el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno en el Congreso del Estado de Chiapas, la secretaria General de Gobierno signó un oficio donde manifestó que, por instrucciones del gobernador del Estado, remitía para su trámite parlamentario la iniciativa de "*Decreto por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32: y párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*".

---

"En las votaciones, cualquier diputado podrá pedir a la secretaría que haga constar en el acta el sentido en que se emita su voto, salvo que la votación sea por cédula."

[43] "Artículo 146

"La Secretaría de la Mesa Directiva, supervisará que la Secretaría de Servicios Parlamentarios elabore el acta por cada una de las sesiones del Pleno. Las actas contendrán una versión simplificada de lo acontecido durante la sesión."

"Artículo 149

"Para la debida conservación, archivo e historia del proceso legislativo estatal, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, conservará el 'Diario de los Debates'."

"Artículo 150

"El Diario de los Debates contendrá la fecha y lugar en que se verifiquen las sesiones, el sumario, nombre de quien presida, acta circunstanciada de las sesiones y transcripciones de la grabación magnetofónicas de las discusiones, en el orden en que se desarrollen e inserción de los documentos a los que se les dé lectura; pero en ningún caso, se publicarán las discusiones, ni los documentos que se relacionen en las sesiones privadas que se verifiquen."

[44] Acta #7, acta #8 y acta #9, relativas a los Diarios de los Debates de las sesiones ordinarias de los días veintiuno, veintiséis y veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, correspondientes al primer periodo ordinario de sesiones del primer año del ejercicio constitucional de la Sexagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperadas de *https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxviii/trabajo-legislativo/diario-de-debates*
Además, las listas de asistencia, el quórum, las votaciones y las propios Diarios de los Debates están disponibles en los anexos remitidos por el Poder Legislativo junto con su informe.

57. **Lectura y turno de la iniciativa a la Comisión.** En la sesión ordinaria de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la diputa presidenta (como parte del tercer punto del orden del día) informó al Pleno que se había recibido un oficio signado por la Secretaría General de Gobierno con la iniciativa de decreto. Por instrucciones de la misma presidenta, la diputada secretaria dio lectura al documento. Al finalizar, la presidenta ordenó que se turnara la iniciativa a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

58. De la lista de asistencia, consta que 38 de los 40 legisladores estuvieron presentes en la sesión ordinaria del día veintiuno de octubre.

59. Por escrito recibido el mismo veintiuno de octubre, el diputado Marcelo Toledo Cruz signó un oficio donde se le informaba el turno de la iniciativa de decreto para su dictamen en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que preside.

60. **Dictamen de la Comisión.** Por escrito signado el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales resolvieron y dictaminaron la iniciativa de decreto por mayoría de seis votos de los diputados y diputadas Marcelo Toledo Cruz (presidente), Fabiola Ricci Diestel (vicepresidenta), Enrique Zamora Morlet (secretario), Carlos Mario Estrada Urbina, Elizabeth Escobedo Morales y Carolina Zuarth Ramos (vocales), con el voto en contra del diputado Rubén Antonio Zuarth Esquinca (vocal).

61. El dictamen consta de los apartados siguientes: I. Del trámite legislativo; II. Materia de la iniciativa; III. Valoración de la iniciativa; considerando; resolutivo único; transitorios.

62. En la parte considerativa, la Comisión expuso, en resumen, que el uso eficiente y austero de los recursos públicos es apremiante, por lo que se debe establecer un modelo de financiamiento público con esas características para los partidos políticos locales y nacionales, sin pasar por alto la Ley General de Partidos Políticos y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[45]

[45] "Por otra parte, en este andamiaje que, además es dinámico, es pertinente realizar modificaciones a otras instituciones fundamentales de la democracia, como lo son los partidos políticos, para que su

63. **Segunda lectura, discusión y votación del dictamen.** En la sesión ordinaria de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, la diputada presidenta expresó ante el Pleno su solicitud para que la diputada secretaria leyera los puntos resolutivos del Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

64. Finalizada la lectura, la diputada presidenta puso a discusión el dictamen, preguntando si algún legislador tenía la intención de hacer uso de la palabra lo hiciera levantando la mano.

65. Dado que ningún legislador levantó la mano, la presidenta sometió a votación nominal el dictamen mediante el sistema electrónico. Transcurridos los dos minutos para la votación, la presidenta solicitó su cierre a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, quien cumplió lo solicitado e imprimió la lista con los votos.

---

funcionalidad y finalidades se logren acorde a la realidad circundante y al panorama actual que exige una mayor necesidad de escuchar la voluntad popular a través de más y variados procesos de participación ciudadana, en un contexto en el que también es una exigencia apremiante el uso racional, íntegro, eficiente, prioritario y austero de los recursos públicos del Estado.

"En esta tesitura, es de relevada importancia establecer un modelo congruente con tal contexto del financiamiento público de los partidos políticos locales y nacionales que, además resulta acorde con los criterios sustentados por los Tribunales Constitucionales de nuestro país, en el sentido de que el financiamiento público ordinario a nivel estatal para los partidos políticos nacionales que conserven su registro en las entidades federativas se encuentra en el ámbito de configuración de las Legislaturas Locales.

"La Ley General de Partidos Políticos, en lo relativo al financiamiento público estatal para los partidos locales, da pautas precisas para su otorgamiento y distribución; y en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales con presencia en la Entidad, únicamente se establece la obligación de otorgarlo entre todos aquellos que tengan derecho a percibirlo; así, la modificación que se propone da coherencia a la naturaleza y finalidad de los partidos políticos que, si bien tienen garantizado su acceso al financiamiento público, lo cierto es también que puede reconocérseles su participación a tal derecho como entes locales o nacionales.

"Este ajuste armoniza plenamente las disposiciones aplicables del régimen constitucional y legal del financiamiento público de los partidos políticos con el reconocimiento de las realidades diversas y plurales de cada entidad federativa del país, con la finalidad última de garantizar que los partidos políticos continúen eficazmente en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática."

*Periódico oficial. Órgano difusión del Estado Libre y Soberano de Chiapas (2021, jueves 28 de octubre). Decreto No. 005. Por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32; y los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Secretaría General de Gobierno. Recuperado de https://www.sgg.chiapas.gob.mx/periodico/periodico1824*

66. Enseguida, por instrucciones de la presidenta, la diputada secretaria preguntó si algún legislador faltaba por emitir su voto; ante la negativa, la presidenta manifestó lo siguiente: que el dictamen quedaba aprobado por mayoría; ordenó la publicación de la minuta proyecto de Decreto en el medio oficial local; la inmediata comunicación a los Ayuntamientos con copia de la minuta; y giró instrucción a la Secretaría de la Mesa Directiva para que verificara el sentido de la votación de los Ayuntamientos, con el fin de proponer la declaratoria correspondiente, todo con ello conforme al artículo 124 de la Constitución del Estado.

67. El resultado de la votación nominal del dictamen fue la siguiente: 38 votos a favor, 0 abstenciones y 2 votos en contra de los legisladores Leticia Méndez Tzintzin y Rubén Antonio Zuarth Esquinca.

68. De la lista de asistencia, consta que la totalidad de los 40 legisladores estuvieron presentes en la sesión ordinaria del día veintiséis de octubre.

69. **Publicación de la minuta proyecto de decreto en el medio oficial.** Por escrito recibido el mismo veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, la diputada presidenta envió el Decreto No. 003 con la minuta proyecto de decreto al gobernador del Estado, mismo que fue publicado el veintisiete de octubre en el medio oficial local.

70. **Aprobación de la minuta por una mayoría de los Ayuntamientos.** En la sesión ordinaria de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, la diputada presidenta expresó ante el Pleno que se había recibido un comunicado signado por la Secretaría de la Mesa Directiva, donde se informaba de los Ayuntamientos que habían aprobado la minuta.

71. A petición de la presidenta, la diputada secretaria leyó el documento donde consta el nombre de los ciento diez Ayuntamientos que aprobaron la minuta.[46]

[46] El documento leído por la diputada secretaria aparece como documento inserto en el acta #8, (ver la nota a pie 46), mismo que se transcribe a continuación:
"Poder Legislativo del Estado de Chiapas
"Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Octubre 28 del 2021

72. La diputada presidenta declaró reformada la Constitución, y ordenó a la secretaría que remitiera el decreto al Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el medio oficial.

73. De la lista de asistencia, consta que 37 legisladores estuvieron presentes en la sesión ordinaria del día veintiocho.

74. **Publicación del decreto.** Por escrito recibido el mismo veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, la diputada presidenta envió el Decreto No. 005 al gobernador del Estado. El mismo día, se publicó en el medio oficial el Decreto No. 005, "*por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32; y los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Chiapas*".

---

"CC. Diputados y diputadas de la Sexagésima Octava Legislatura "Del Honorable Congreso Del Estado De Chiapas.
"Por medio del presente, y en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, me permito informar a esta Honorable Asamblea, que se han recepcionado 110 actas de cabildo debidamente requisitadas, en las cuales se acredita la aprobación de la minuta proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32; y los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, las cuales corresponden a los siguientes Municipios:
"Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Aldama, Amatán, Amatenango de la Frontera, Amatenango del Valle, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Benemérito de las Américas, Berriozábal, Bochil, Catazajá, Chalchihuitán, Chanal, Chapultenango, Chenalhó, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasén, Chicomuselo, Chilón, Cintalapa de Figueroa, Coapilla, Comitán de Domínguez, El Bosque, El Parral, Emiliano Zapata, Escuintla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Honduras de la Sierra, Huehuetán, Huitiupán, Huixtan, Huixtla, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Trinitaria, Larrainzar, Las Margaritas, Las Rosas, Mapastepec, Marquéz de Comillas, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mezcalapa, Montecristo de Guerrero, Motozintla, Nicolás Ruíz, Ocosingo, Ocotepec, Ocozocoautla de Espinosa, Ostuacán, Osumacinta, Palenque, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Rincón Chamula San Pedro, Sabanilla, Salto de Agua, San Andrés Duraznal, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Juan Cancuc, San Lucas, Santiago el Pinar, Siltepec, Simojovel, Sitalá, Socoltenango, Solosuchiapa, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbalá, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villa Comaltitlán, Villa Corzo, Villa flores, Yajalón, y Zinacantán.
"Con lo anterior, se da cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 124, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
"Atentamente
"Por el honorable Congreso del Estado
"C. Leticia Méndez Intzin. Diputada secretaria"

75. **IV. Respuesta a los argumentos de invalidez.** Conforme al marco normativo y los trabajos legislativos expuestos, este Tribunal Pleno concluye que en la reforma constitucional sí se cumplieron los estándares fijados por este Alto Tribunal y que no existieron las irregularidades señaladas por el partido accionante, toda vez que:

76. **A. Fundamentación y motivación.** Es infundado que la reforma al artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas carezca de alguna motivación como señala el PRI al inicio de su segundo concepto de invalidez.

77. Es criterio de este Alto Tribunal que las autoridades legislativas satisfacen el requisito de fundamentación cuando actúan dentro de las atribuciones que les confiere la Constitución Federal, y que la motivación se cumple cuando las leyes se refieran a relaciones sociales que exijan regularse jurídicamente, lo que hace innecesario que cada norma deba ser materia de una motivación específica.[47]

78. En este caso, ambos extremos quedaron acreditados, porque la Constitución Federal faculta a la Legislatura del Estado de Chiapas a establecer en su Constitución lo relativo al financiamiento público de los partidos políticos, según se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la propia Constitución,[48] y lo mismo sucede en el caso de la motivación, porque el financiamiento público para partidos políticos es una prerrogativa que debe regularse por mandato constitucional.

---

[47] Tesis de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (*Apéndice de 1995*, Séptima Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo I, Parte SCJN, tesis 146, página 149, registro digital: 389599).
"FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P. XXXIII/2007, página 20, registro digital: 170741).

[48] "Artículo 116. ...
"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: "...
"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

79. Además, y sin perjuicio de lo anterior, de la revisión de los trabajos legislativos se observa que, contrario a lo manifestado por el accionante, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sí motivó la reforma a los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas, señalando, *grosso modo*, que era apremiante establecer un modelo austero de financiamiento a los partidos políticos, acorde con la Ley General de Partidos Políticos y los criterios del tribunal constitucional.

80. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que el legislador chiapaneco sí motivó la reforma al artículo 32 de la Constitución Local.

81. Similares consideraciones sostuvimos al resolver la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, en la sesión pública de siete de diciembre de dos mil veinte.[49]

82. **B. Intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento legislativo.** El PRI considera que la intervención legislativa de los Ayuntamientos fue irregular, porque (i) en el dictamen y en el acta de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno no se previó el procedimiento de intervención de dicho nivel de gobierno en el procedimiento legislativo; (ii) su intervención fue *fast track*, ya que entre el veintiséis y el veintiocho de octubre, ciento diez de ellos aprobaron y remitieron la minuta al Congreso; y, (iii) en el acta de veintiocho de octubre no constaron los nombres de los Ayuntamientos que aprobaron la minuta.

83. Es igualmente infundado este concepto de invalidez.

84. Por una parte, conforme a las normas que rigen el procedimiento legislativo en la entidad federativa, el legislador local no estaba obligado a establecer en el dictamen ni en las actas lo relativo al procedimiento de intervención de los

[49] Acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resuelta en la sesión pública de siete de diciembre de dos mil veinte. Mayoría de diez votos en el "*Tema 1. Financiamiento público de los partidos políticos nacionales*", p. 50, de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) en contra de las consideraciones. Voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

Ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional, porque de ninguna de dichas normas se establece una obligación en ese sentido.

85. Además, la intervención de los Ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional se señala claramente en la fracción III del artículo 124 de la Constitución Local, por lo que era innecesaria su reiteración en los dictámenes y actas legislativas como pretende el accionante.

86. Ahora bien, en las normas del procedimiento legislativo tampoco se establece ninguna obligación de que las actas prevean los nombres de los Ayuntamientos que aprueben las minutas con proyectos de decreto, sin que pase por alto que en el acta #8 de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno consta que la diputada secretaria dio lectura a un documento donde, contrario a lo que afirma el accionante, sí figuran los nombres de los ciento diez Ayuntamientos que aprobaron la minuta.

87. Por otra parte, el hecho de que ciento diez Ayuntamientos hayan aprobado en un corto tiempo la minuta entre el veintiséis y el veintiocho de octubre no es un hecho que contravenga la fracción III del artículo 124 constitucional.

88. Dicha norma establece que se necesita la aprobación de una mayoría de los Ayuntamientos "*dentro de los 30 días siguientes a aquel en que [se les] hubiere comunicado la Minuta*..." para que las adiciones o reformas puedan ser parte de la Constitución.

89. Esto es, dicho enunciado constitucional no establece un término mínimo ni que éste deba agotarse, por lo que, si la aprobación ocurrió entre el veintiséis y veintiocho de octubre, y estos días transcurrieron en el término constitucional de treinta días, entonces la intervención de los ciento diez Ayuntamientos fue válida, por más que haya sido en un corto tiempo.

90. En este punto, es necesario reiterar que, si bien el Poder Legislativo del Estado tiene razón cuando afirma que no existieron las violaciones alegadas, no la tiene cuando afirma que la reforma entró en vigor mediante el Decreto No. 003, pues mediante dicho decreto se publicó la "minuta con proyecto de decreto" en cumplimiento de lo ordenado en la fracción II del artículo 124 de la Constitución

del Estado. Por lo tanto, la publicación de la minuta implica sólo una fase más, pero no el fin, del proceso legislativo en la entidad federativa.

91. Finalmente, de una revisión de los trabajos legislativos, este Tribunal Pleno advierte que el procedimiento legislativo se realizó conforme a los estándares que garantizan el carácter democrático de la decisión final.

92. En efecto, en cada una de las etapas del proceso de reforma constitucional se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad, porque la iniciativa de decreto fue presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, mediante la secretaria general de Gobierno, sin que se advierta que alguna fracción parlamentaria haya estado impedida de presentar alguna iniciativa en un sentido similar.

93. El dictamen fue firmado por todos los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y fue aprobado por una mayoría de seis de los siete integrantes, lo que revela que la Comisión competente actuó de manera colegiada y tomó su decisión por mayoría absoluta, sin que el diputado que votó en contra haya emitido un voto particular.

94. Al respecto, votaron a favor los diputados y diputadas Marcelo Toledo Cruz (presidente), Fabiola Ricci Diestel (vicepresidenta), Enrique Zamora Morlet (secretario), Carlos Mario Estrada Urbina, Elizabeth Escobedo Morales y Carolina Zuarth Ramos (vocales), y en contra el diputado Rubén Antonio Zuarth Esquinca (vocal).

95. La Comisión dictaminadora cumplió con los plazos legales, porque resolvió la iniciativa entre el veintiuno y el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, esto es, dentro del plazo de quince días que tiene desde que se le notifica la iniciativa y hasta que elabora el dictamen.

96. Asimismo, el presidente de la Comisión cumplió en turnarlo dentro del plazo a su homóloga de la Mesa Directiva, toda vez que el dictamen se resolvió el veinticinco y el veintiséis se discutió y aprobó en el Pleno, esto es, dentro de los tres días que se tiene para ello.

97. El dictamen satisfizo los requerimientos de forma, pues dado que se refería a una iniciativa de decreto, debía contener una exposición de la materia, los fundamentos y los puntos resolutivos. En los hechos, el dictamen constó de los siguientes apartados, que en su título anticipan su contenido: I. Del trámite legislativo; II. Materia de la iniciativa; III. Valoración de la iniciativa; considerando; resolutivo único; transitorios.

98. Si bien del expediente no se advierte que el presidente haya convocado e informado del asunto a tratar con veinticuatro horas de anticipación al resto de los integrantes de la Comisión, así como tampoco consta la convocatoria con el orden del día, la fecha, hora y lugar, y los documentos relacionados con el asunto competencia de la Comisión; lo cierto es que puede presumirse que existió la convocatoria, pues del propio expediente y de los trabajos legislativos no consta que algún legislador se haya manifestado en sentido contrario.

99. En la sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, se cumplió con el quórum para que el Pleno del Congreso pudiera sesionar, pues se encontraban presentes la totalidad de los cuarenta legisladores que lo conforman.

100. Asimismo, luego de que la diputada secretaria diera lectura a los puntos resolutivos del dictamen, la diputada presidenta lo puso a discusión del Pleno; no obstante, ningún legislador decidió participar.

101. Sometido a votación nominal mediante el sistema electrónico, el dictamen fue aprobado por treinta y ocho votos a favor, dos en contra y cero abstenciones, observando así el requisito constitucional de que los dictámenes deben ser aprobados por las dos terceras partes de los legisladores que integran el Congreso.

102. Por tanto, la reforma constitucional se aprobó de manera libre y en condiciones de igualdad, porque todos los diputados, de mayoría y minoría, pudieron participar en el debate parlamentario conforme a derecho.

103. Asimismo, consta que el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación, porque tanto en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales como en la sesión plenaria de veintiséis

de octubre, las decisiones fueron tomadas por la mayoría absoluta y las dos terceras partes de los legisladores, respectivamente.

104. Por último, también debe entenderse satisfecho el requisito de que la deliberación parlamentaria y las votaciones sean públicas, porque de la parte final del dictamen y de los Diarios de los Debates no se entiende que la deliberación y la votación en la Comisión competente y en el Pleno del Congreso hayan sido de manera distinta a la pública, acorde con las disposiciones locales que así lo establecen como regla general.

105. Por estas razones, no se vulneraron los estándares establecidos por este Tribunal Pleno, así como tampoco fue irregular la intervención de los Ayuntamientos chiapanecos, pues el procedimiento legislativo fue conforme a la Constitución, leyes y reglamentos vigentes en la entidad.

106. Consideraciones similares sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, en la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[50]

**Tema 2. Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales.**

107. En este apartado se analizará por separado la regularidad constitucional de los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas, mismos que, en sus porciones impugnadas por los partidos políticos accionantes, versan sobre el tema del financiamiento público local de los partidos políticos nacionales.

[50] Acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en la sesión pública de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Unanimidad de once votos en el "considerando sexto, tema 1, violaciones al procedimiento legislativo" que derivaron en la reforma a la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, p. 64, de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Aguilar Morales (presidente). La Ministra Piña Hernández y el Ministro Medina Mora I., se separaron de algunas consideraciones y anunciaron votos concurrentes.
Estas consideraciones fueron reiteradas de manera reciente por el Pleno al resolver la controversia constitucional 166/2018, resuelta en la sesión pública de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos en el considerando octavo, presuntas violaciones al proceso legislativo.

108. Acerca de este tema, este Tribunal Pleno ha sostenido[51] que el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal[52] regula el régimen electoral aplicable a las elecciones federales y, en lo que interesa, establece las bases para calcular los montos del financiamiento público

[51] El precedente más reciente es la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno en la sesión de siete de diciembre de dos mil veinte. En ella, se sigue la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Pleno en la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, donde para establecer el parámetro de regularidad constitucional se invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017, y 78/2017 y su acumulada 79/2017.

[52] "Artículo 41. ...

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades, así como su distribución en los procesos electorales federales.

109. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),[53] de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

110. En esa lógica, y por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,[54] que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. ..."

[53] "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:
"...
"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
"...
"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
"..."

[54] "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"...
"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
"..."

y las entidades federativas en las materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases de la Constitución Federal.

111. La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como las prerrogativas de los partidos políticos.[55]

112. En los artículos 23 y 26 de la ley general se precisa que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del diverso 41 de la Constitución Federal, la misma ley general y las demás leyes federales o locales aplicables.[56]

113. En el artículo 50 de la citada ley general se establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de manera equitativa conforme

[55] Ley General de Partidos Políticos
"Artículo 1.
"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ...
"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;"

[56] "Artículo 23.
"1. Son derechos de los partidos políticos: ...
"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.
"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."
"Artículo 26.
"1. Son prerrogativas de los partidos políticos: ...
"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución y en las Constituciones Locales.[57]

114. Por su parte, en el artículo 51 de la ley general[58] se prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios.

[57] "Artículo 50.
"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.
"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."
[58] "Artículo 51.
"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:
"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;
"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;
"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;
"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo; y,
"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.
"b) Para gastos de campaña:
"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;
"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente,

115. En el inciso a), punto 1, del mismo artículo 51 se precisa que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, en el de los partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos.

116. Con este fin, multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente

---

se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y,
"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.
"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:
"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;
"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y,
"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.
"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:
"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y,
"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.
"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiéndose entender la Unidad de Medida y Actualización).[59]

117. Así, el resultado de esa operación constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes, misma que se distribuirá en la forma que establece el inciso a), base II del artículo 41 de la Constitución; esto es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

118. Para gastos de campaña, el artículo 51, en el inciso b), del punto 1, establece lo correspondiente. En su punto 2, por otra parte, se estatuye lo relativo al financiamiento público de los partidos políticos (nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales.

119. Por último, el artículo 52 de la aludida ley general[60] estipula que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate, y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

---

[59] "Artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "*Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización*".

[60] "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

120. **A. Condiciones de acceso de los partidos políticos nacionales al financiamiento público local.**

121. En su primer concepto de invalidez, el PAN considera que, conforme a la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, para tener derecho al financiamiento público local, basta con que un partido político nacional obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en cualquier elección inmediata anterior, sea de gobernador, diputados o Ayuntamientos. Por ello, estima que el párrafo primero del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas es inválido, porque acota el universo de elecciones únicamente a la de diputados locales.

122. Añade que esta disposición también vulnera los artículos 23, párrafo 1, inciso d) y 26 de la misma ley general, porque implica una manera de limitar el financiamiento a que tienen derecho los partidos políticos nacionales.

123. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez.

124. La disposición impugnada establece lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

"Artículo 32. Los partidos políticos nacionales y locales que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, recibirán financiamiento público local para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales."

[Énfasis añadido]

125. Como se advierte, la norma impugnada por los accionantes señala, en lo relevante, que los partidos políticos nacionales que alcancen el tres por ciento de la votación en la elección "*para diputados*" inmediata anterior podrán recibir financiamiento público local para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

126. Por su parte, el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos establece como condición que los partidos políticos deben obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en el "*proceso electoral local anterior*" en la entidad federativa para que tengan derecho de acceder a la prerrogativa del financiamiento público local.

127. En ese sentido, es claro que la expresión "*proceso electoral local anterior*" de la Ley General de Partidos Políticos debe interpretarse en el sentido de que, para obtener financiamiento público local, los partidos políticos nacionales deben obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna elección local inmediata anterior, sea para renovar al gobernador, a los miembros del Poder Legislativo o a los integrantes de los Ayuntamientos en las entidades federativas, pues la propia ley general no hace ninguna distinción respecto al tipo de elecciones para obtener derecho al financiamiento.

128. En efecto, la Ley General de Partidos Políticos hace referencia al "proceso electoral local" de manera general, y no hace ninguna distinción al tipo de elecciones específicas para obtener derecho al financiamiento. Es decir, no se acota a una elección en particular, como sería si se estableciera expresamente la elección de gobernador, diputados o integrantes de los Ayuntamientos únicamente.

129. Además, si bien la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos no definen lo que se entiende por "proceso electoral"; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sí establece una caracterización, pues en su artículo 207[61] señala que por "proceso electoral" se entiende el conjunto de actos que tienen por objeto renovar de manera periódica a quienes integran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos en las entidades federa-

[61] "Artículo 207.
"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los Ayuntamientos en los estados de la República y las alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.
"..."

tivas. Esto es, por "*proceso electoral local*" se entiende la renovación de los tres niveles de gobierno en el ámbito local.

130. Por tanto, es posible concluir que el párrafo primero del artículo 32 de la Constitución local se aparta de lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, ya que establece como condición que los partidos políticos nacionales podrán recibir recursos públicos locales si obtienen el tres por ciento de la votación en la elección inmediata anterior "*para diputados*", acotando así lo establecido en la ley general, en el sentido de que para acceder a la prerrogativa del financiamiento local basta con obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en *alguna* de las elecciones locales donde se renueven los cargos de elección popular, sea de Ayuntamientos, diputados locales o gobernador del Estado.

131. En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "*para diputados*", prevista en el párrafo primero del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas, razón por la cual la disposición quedará de la siguiente manera:

"Artículo 32. Los partidos políticos nacionales y locales que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección inmediata anterior, recibirán financiamiento público local para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales."

132. Dado que se concluye la invalidez del precepto impugnado, se hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues su análisis en nada cambiaría la conclusión alcanzada.[62]

**B. Porcentaje para determinar el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales.**

133. En sus respectivos segundos conceptos de invalidez, los partidos políticos accionantes coinciden en demandar la invalidez del segundo párrafo

[62] Sirve de apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro digital: 181398.

del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas, argumentando que establece un porcentaje del 32.5% en la fórmula para calcular la asignación del financiamiento público local a los partidos políticos nacionales, lo que es contrario al porcentaje del 65% establecido en la Constitución Federal, la Ley General de Partidos Políticos y los precedentes de este Alto Tribunal.

134. Este Tribunal Pleno considera **infundados** tales conceptos de invalidez.

135. El artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución de Chiapas establece lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

"Artículo 32. ...

"El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El relativo a las actividades ordinarias deberá ser entregado en tiempo y forma en los primeros días de cada mes, mientras que el tendiente a la obtención del voto, antes del periodo de campaña que corresponda.

"..."

[Énfasis añadido]

136. Tal como se advierte, la norma impugnada por los promoventes dispone que el financiamiento local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos nacionales se fijará de forma anual de la siguiente manera: multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el 32.5% diario de la Unidad de Medida y Actualización.

137. Ahora bien, en este tema, las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que, de conformidad con las bases establecidas en ésta y las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

138. De dicho precepto constitucional se advierte que no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, esta diferenciación es acorde con la Constitución Federal.

139. Por las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, la diferencia señalada en la norma impugnada es correcta.

140. La Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre lo que se encuentra el financiamiento público.

141. En ese sentido, el artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en caso de que se cumpla la condición prevista en el párrafo 1, esto es, que se obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, las reglas que determinen el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales *se establecerán en las legislaciones locales respectivas*.

142. Así, en el caso del financiamiento público para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otor-

gamiento y distribución –como lo reconoce la primera parte del párrafo impugnado–, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales sólo establece la obligación de proporcionarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

143. Esto último tomando en cuenta incluso lo establecido en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, que a la letra dice:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

"…"

[Énfasis añadido]

144. Esto es así porque la reducción del financiamiento público, en el caso de los partidos políticos nacionales que contienden en el Estado de Chiapas no se basa en el financiamiento público que las dirigencias nacionales reciben, sino en el diferente posicionamiento frente a la ciudadanía por la fuerza nacional que representan.

145. Tampoco se contradice el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, porque dicha norma se refiere exclusivamente al financiamiento público de los partidos políticos locales y al financiamiento público federal de los parti-

dos nacionales que contienden en las elecciones federales, mas no al financiamiento estatal de los partidos políticos nacionales.

146. Finalmente, es inexacto que en la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020,[63] este Alto Tribunal haya declarado la inconstitucionalidad de las leyes del Estado de Chiapas que pretendían reducir el financiamiento público de los partidos políticos.

147. En dicho precedente, lo que este tribunal invalidó fueron los Decretos 235, 237 y 007, porque en su emisión se contravino el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Chiapas. Por tanto, no puede afirmarse como lo hace el PRI que el legislador local ignoró un precedente aplicable al caso.

148. Tampoco se comparte con los partidos accionantes que la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018[64]

[63] Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, resueltas por el Pleno en la sesión pública de tres de diciembre de dos mil veinte. El resolutivo cuarto, donde consta la invalidez de los decretos señalados, fue aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). Los señores Ministros Franco González Salas (ponente) y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

[64] Acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resuelta por el Pleno en la sesión pública de cinco de septiembre de dos mil diecinueve. Unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con distintas argumentaciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) por razones distintas y anunciando voto concurrente, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
Las consideraciones anteriores fueron retomadas por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019 (precedente invocado por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas en su informe), resueltas en la sesión de diez de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente), respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo,

sea un precedente aplicable, porque en dicho asunto lo que se determinó es que no existe libertad configurativa de las entidades federativas para determinar el cálculo del financiamiento público local de los partidos políticos locales –mas no de los nacionales–, dado que ese aspecto está previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

149. En suma, tomando en cuenta que la reducción del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con acreditación local se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso del Estado de Chiapas; lo procedente es reconocer la validez del segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas.

150. Similares consideraciones sostuvimos al resolver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, en la sesión pública de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete y la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019.[65]

consistente en reconocer la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

[65] Acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, resuelta por el Pleno en la sesión pública de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete. Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo (ponente), Medina Mora I. y Aguilar Morales (presidente) votaron en contra.
Acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019, fallada en sesión de diez de marzo de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

## VII. EFECTOS

151. Con fundamento en el artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[66] este Tribunal Pleno determina lo siguiente:

152. **A.** No existe violación al procedimiento legislativo que culminó con la emisión del "Decreto No. 005, por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32; y los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas", publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

153. **B.** Se reconoce la validez del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 005 publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

154. **C.** Se declara la invalidez del artículo 32, párrafo primero, en la porción normativa "para diputados", de la Constitución del Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 005 publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

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

[66] "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. Los artículos deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectiva, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; ..."

del Estado de Chiapas, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de la misma entidad federativa.

156. Para esta declaratoria no es obstáculo que el primero de febrero de este año haya dado inicio el proceso electoral extraordinario, ya que la invalidez incumbe el cálculo del financiamiento para actividades ordinarias permanentes, cuyas ministraciones, de conformidad con el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, serán entregadas mensualmente conforme al calendario presupuestal aprobado.

157. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

## VIII. DECISIÓN

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 32, párrafo segundo, en su porción normativa "El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 32, párrafo primero, en su porción normativa "para diputados", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos

resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, en atención a los apartados VI y VII de esta determinación.

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.

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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la tesis relativa a la fundamentación y motivación de los actos legislativos, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del noventa y uno al ciento cinco y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó con el Decreto No. 005 por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32 y los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, en su apartado B, consistente en reconocer la validez del artículo 32, párrafo segundo, en su porción normativa "El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y por la invalidez de la totalidad del Decreto No. 005, al considerar que existieron violaciones en el procedimiento legislativo.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos ciento veintisiete al ciento treinta, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con la precisión de que no incluye a los Ayuntamientos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 32, párrafo primero, en su porción normativa "para diputados", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y por la invalidez de la totalidad del

Decreto No. 005, al considerar que existieron violaciones en el procedimiento legislativo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 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 Chiapas, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de la misma entidad federativa.

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

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

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** Las tesis aisladas L/2008 y P. XLIX/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, páginas 717 y 709, con números de registro digital: 169437 y 169493, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 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 16 de mayo 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 (CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SÓLO POR DELITO GRAVE HABRÁ LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA", Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**III. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO VULNERA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SER UNA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SÓLO POR DELITO GRAVE HABRÁ LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA", Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SÓLO POR DELITO GRAVE HABRÁ LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA", Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA DE CARÁCTER PROCESAL PENAL DEBEN PRECISARSE POR LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES PARA DECIDIR Y RESOLVER, EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA**

**"SÓLO POR DELITO GRAVE HABRÁ LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA", Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SÓLO POR DELITO GRAVE HABRÁ LUGAR A LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA", Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE MARZO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día cinco de marzo de dos mil veinte.

**VISTOS;** para resolver los autos relativos al asunto citado al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora.** Por escrito presentado el once de mayo de dos mil diecisiete 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 en contra del **artículo 9, párrafo primero, en la porción normativa "*Sólo por delito grave habrá lugar a prisión preventiva oficiosa*" y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza,** reformado mediante Decreto 829, publicado el once de abril de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado, señalando como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.—**Preceptos que se estiman vulnerados.** Se señalan como violados los artículos 1o., 19, segundo párrafo y 20 de la Constitución General, 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, se hacen valer los siguientes:

El artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución General establece los delitos por los que un Juez podrá ordenar prisión preventiva de oficio, que son: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos y delitos graves que determine la ley contra los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad y salud. Fuera de estos supuestos, no existe otro supuesto por el que se pueda ordenar prisión preventiva oficiosa.

Contrario a lo anterior, el once de abril de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 829 por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, entre ellos, el artículo 9, el cual, en esencia, dispone lo siguiente:

**a)** Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público. Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa.

**b)** Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III, del propio código.

**c)** La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo.

**d)** La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos sólo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

Cabe precisar que los delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa, enlistados en la fracción III del artículo 113 del Código Penal de Coahuila al que remite el precepto impugnado, se alejan de los supuestos previstos en el artículo 19 constitucional, como se muestra a continuación:

| Precepto al que se remite la norma en combate | Artículo constitucional violado |
|---|---|
| "Artículo 113 (Condiciones para que proceda la condena condicional)<br><br>"...<br><br>"III. (No se trate de otros delitos graves). Que no se trate de cualquiera de los siguientes delitos previstos en este código o en las leyes que se mencionan en esta fracción:<br><br>"1) Abuso de autoridad del artículo 212, cuando el abuso haya ocasionado lesiones que tarden más de quince días en sanar, o bien de las clasificadas con mayor gravedad en los artículos 339 a 342 de este código.<br><br>"2) Evasión dolosa de presos del artículo 245, salvo el caso del artículo 247 de este código.<br><br>"...<br><br>"5) Homicidio en riña con carácter de provocador, de los artículos 329 y 335.<br><br>"6) Privación de la libertad agravada, ya sea consumada o en grado de tentativa, de los artículos 52, 53 y 368.<br><br>"...<br><br>"9) Robo en su modalidad agravante por cometerse en local destinado a la industria, comercio, almacén o bodega en horas | "Artículo 19. ...<br><br>"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de **delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.** ..." |

| | |
|---|---|
| de la noche previsto en el artículo 414, fracción III; robo con violencia física, moral o psicológica señalada en la fracción I, robo cometido a vivienda, aposento o cuarto que esté habitado o destinado a la habitación previsto en la fracción II, robo que haya recaído en vehículo automotor señalado en la fracción VI, robo con intervención de un miembro de seguridad pública o privada contemplado en la fracción IX y robo sirviéndose de un menor previsto en la fracción X todos del artículo 415, ya sean consumados o en grado de tentativa, según lo prevén los artículos 52 y 53 de este código.<br><br>"10) Robo con medios oficiales falsos, del artículo 415, fracción IV.<br><br>"...<br><br>"12) Daño calificado del artículo 437.<br><br>"...<br><br>"14) Cuando el delito por el que se condene se haya cometido con cualquiera de las circunstancias calificativas. (sic)<br><br>"(sic)<br><br>"16) (sic) Que no se trate de un delito doloso cometido contra una persona menor de trece años de edad, en el que se le hayan causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338, parte final, a 342 de este código, ni se trate de un delito doloso con la intervención de una persona menor de dieciocho años de edad, o valiéndose de la misma." | |

Como consecuencia del sistema penal inquisitivo o mixto que preveía la prisión preventiva como regla general, el dieciocho de junio de dos mil ocho se

publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tuvo como finalidad que la prisión preventiva fuera una medida de carácter excepcional y obligatoria sólo en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos graves que determinen la ley de seguridad de la nación, la ley del libre desarrollo de la personalidad y la ley en contra de la salud y, en ese sentido, no es posible establecer la prisión preventiva oficiosa fuera de los supuestos previstos en la Constitución General.

Contrario a lo anterior, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el Texto Constitucional al señalar que la prisión preventiva oficiosa procede en contra de otros delitos, además de los casos señalados en la Constitución General, los cuales no protegen los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad o la salud.

Asimismo, fuera de los supuestos constitucionales, ni las características personales del supuesto actor ni la gravedad del delito que se le imputa son justificación suficiente para prever de oficio la prisión preventiva, lo cual se sustenta en lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Bayarri Vs. Argentina*, de treinta de octubre de dos mil ocho, del cual se desprende la necesidad de que se justifique la imposición de la prisión preventiva.

En consecuencia, en virtud de que la norma impugnada permite que las personas sean privadas de su libertad, de oficio, por causas y condiciones ajenas a las establecidas por la Constitución, constituye una restricción del derecho a la libertad personal, en atención a la tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.)[1] y a la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, las cuales establecen que las restricciones a la libertad personal deben estar expresamente previstas en el Texto Constitucional.

[1] Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, número de registro digital: 2006478, de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."

Aunado a lo anterior, el artículo impugnado viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, así como el principio al debido proceso, pues establece una regla abierta que posibilita la prisión preventiva oficiosa de manera contraria a la regla restrictiva prevista en el Texto Constitucional.

En conclusión, la norma impugnada es contraria al Texto Constitucional al establecer una regla por la que procede la prisión preventiva de manera diversa a la Norma Fundamental, lo que tiene como consecuencia la vulneración a la libertad personal, la presunción de inocencia y el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, por lo que debe declararse su invalidez.

Se solicita se invaliden las normas relacionadas con el decreto que se impugna, con fundamento en los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo segundo, de la ley reglamentaria.

CUARTO.—**Formación, registro, turno y admisión.** Por acuerdo de doce de mayo de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 28/2017 y la turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Coahuila para que rindieran el informe correspondiente, solicitó al Congreso Local que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, requirió al Ejecutivo que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad por el que se publicó el Decreto 829 y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo.** El Congreso Local señala que no le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que señala que la disposición impugnada contradice el artículo 19 constitucional, ya que el Congreso cuenta con libertad de configuración para determinar los delitos graves por los que se podrá imponer prisión preventiva, pues el propio precepto

constitucional contempla la procedencia de dicha medida en los casos de delitos graves que determine la ley.

SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** La consejera jurídica del Gobierno del Estado argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente debido a que en el escrito de demanda no se le atribuye al Poder Ejecutivo acto alguno ni se formulan conceptos de invalidez respecto a la promulgación de las normas impugnadas. Que el Poder Ejecutivo actuó de conformidad con lo establecido en la Constitución Local.

La promovente considera que el artículo 19 constitucional conforma el marco general sobre el que cada entidad federativa puede legislar y que, en ese sentido, la parte final del segundo párrafo del artículo 19 da la posibilidad para que, en apego al orden normativo nacional, las Legislaturas Locales ajusten los tipos penales que de acuerdo con las condiciones particulares afecten a la población de manera tal que sea necesaria la medida precautoria.

Del estudio comparativo entre el artículo 113, fracción III, del Código Penal Local y el artículo 19 constitucional se concluye que el Poder Legislativo Local solamente enuncia las figuras delictivas que corresponden a los supuestos establecidos en la disposición constitucional que se estima controvertida.

En ese sentido, del artículo 19 constitucional se infiere la libertad de configuración del legislador local al establecer tres pautas para aplicar prisión preventiva oficiosa:

**1.** Delitos específicos por los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas.

**2.** Procederá la prisión preventiva oficiosa por cualquier delito cometido con medios violentos como armas y explosivos.

**3.** La imposición de la prisión preventiva oficiosa dependerá de si la conducta considerada como delito por la ley pretende garantizar la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Los primeros dos supuestos se ajustan plenamente al Texto Constitucional. En relación con la tercera pauta, un asunto puede convertirse de seguridad nacional cuando en el grado en que la manifestación del fenómeno criminal represente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político y, en el grado en que constituyan un obstáculo para que las autoridades actúen contra la delincuencia organizada.

El libre desarrollo de la personalidad debe proteger no sólo el aspecto interior, sino también los elementos externos de los que se compone, contrario a lo que sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se citan las tesis: 1a. CCLXI/2016 (10a.), Tomo II y 1a. CCLXII/2016 (10a.).

En conclusión, la intención del legislador local de proteger la dignidad y, en consecuencia, el libre desarrollo de la personalidad es en apego a lo establecido por la Constitución General. Por lo que declarar la inconstitucionalidad de las porciones impugnadas dejaría a la víctima de los hechos delictivos que se estudian bajo un estado de desamparo ante la eventual evasión de quien resulte responsable de la conducta criminal. En ese sentido, debe reconocerse la validez de la porción normativa impugnada.

SÉPTIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** Resulta innecesario estudiar lo planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al advertirse que el Congreso del Estado de Coahuila invadió la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

El ocho de octubre de dos mil trece se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de unificar la legislación procesal penal y se determinó que el Congreso de la Unión tendría la facultad exclusiva para legislar en la materia. Dicha reforma entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece y se estableció que la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expidiera el Congreso entraría en vigor el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014 se estableció que, a partir de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión es la autoridad facultada para emitir la legislación única en materia procedimental penal, por lo tanto, no puede ser reproducida en las leyes locales y menos aún modificada, pues ello iría en contra del objetivo del poder revisor consistente en terminar con las diferencias entre una entidad y otra respecto de la regulación de la materia en cita. Dicho criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 107/2014, 29/2015 y 20/2010.

La facultad constitucional del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal se concretó con el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el que se regulan las medidas cautelares, dentro de las cuales se prevé la prisión preventiva oficiosa en el artículo 167.

El Congreso de Coahuila estableció en el artículo 9 del Código Penal para el Estado de Coahuila que: a) en la imposición de una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa se deberán tomar en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público (porción no impugnada por la CNDH), b) habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa "sólo por delito grave" y c) los supuestos de delitos graves que "ameritan prisión preventiva oficiosa" son los establecidos en el numeral 113, fracción III, del Código Penal Local.

De lo anterior se desprende que el legislador del Estado de Coahuila reguló diversas cuestiones inherentes a la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, como los elementos que deberán tomarse en consideración para su imposición o los supuestos que la ameritan, con lo que dicha regulación altera, además, lo establecido por el Congreso de la Unión en el citado artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese sentido, el órgano legislativo invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, por lo que es inconstitucional.

Asimismo, resultan inatendibles los argumentos vertidos por el Ejecutivo y el Congreso, ya que éstos se dirigen a sostener la validez constitucional del

artículo 9 impugnado, sin desvirtuar ni aludir a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular el procedimiento penal acusatorio, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

Por lo anterior, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada y de aquellas relacionadas cuya validez dependa de ella, en atención a lo establecido en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de dos de agosto de dos mil diecisiete, se cerró instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

Finalmente, mediante acuerdo de nueve de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento de lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión pública solemne de dos de enero del mismo año, toda vez que el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea fue designado presidente de este Alto Tribunal, se returnó el presente asunto a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar para la formulación del proyecto respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[2] y 10,

[2] **Constitución General**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] así como en términos del punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,[4] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma de carácter local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[5] dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma impugnada se haya publicado en el correspondiente medio oficial.

En el caso, se impugna el artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 829, publicado el **once de abril de dos mil diecisiete** en el Periódico Oficial Local, por lo que el plazo transcurrió del miércoles doce de abril al jueves once de mayo de dos mil diecisiete. En ese sentido, si la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **once de mayo de dos mil diecisiete,**[6] se hizo de manera oportuna.

---

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] **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."

[4] **Acuerdo General Número 5/2013**
"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"...
"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

[5] "**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."

[6] Reverso de la foja 27 del expediente principal.

TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General[7] dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59 de la ley reglamentaria de la materia,[8] establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue presentado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento.[9]

Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional

[7] "**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."

[8] "**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."

[9] Foja 28 del expediente principal.

de los Derechos Humanos[10] y 18 de su reglamento interno;[11] y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[12]

Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 9 del Código Penal de Coahuila, por lo que es claro que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo de Coahuila, al rendir su informe, aduce que la acción de inconstitucionalidad es improcedente debido a que en el escrito de demanda no se le atribuye de forma directa algún acto que se estime inconstitucional ni se hacen valer conceptos de invalidez en contra de la promulgación de las normas impugnadas.

Es infundado dicho planteamiento, ya que en términos de los artículos 61, fracción II y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[13] el órgano ejecutivo

[10] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

[11] "**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."

[12] "**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."

[13] "**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."
"**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

que haya promulgado la norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad tiene intervención en su tramitación y está obligado a rendir el informe que contenga las razones y fundamento tendientes a sostener su validez o la improcedencia de la acción, con independencia de que se hagan o no valer vicios propios de la promulgación.

Por otro lado, no pasa inadvertido que el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete por Decreto 932 se reformó el artículo 9, segundo párrafo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, como se muestra a continuación:

| **Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza** | |
|---|---|
| **Decreto 829 (impugnado)<br>Reforma de 11 de abril de 2017** | **Decreto 932<br>Reforma de 22 de septiembre de 2017** |
| "**Artículo 9** (Principio de proporcionalidad en la prisión preventiva oficiosa, la individualización de la pena y medidas de seguridad). | "**Artículo 9.** ... |
| "Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público. **Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa.**<br><br>"**Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113 fracción III de este código.** | "La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:<br><br>"I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y |

Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.
"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.
"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.

"II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.

"III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.

"IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.

"V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.

"VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

"VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

"VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo."

"La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena

| | |
|---|---|
| impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<br><br>"La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, sólo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.<br><br>"También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso." | |

Como puede verse, el precepto impugnado fue objeto de una reforma sustantiva a través de la expedición de un nuevo acto legislativo.

Asimismo, el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en la tercera sección al Número 86 del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza un nuevo ordenamiento punitivo para esa entidad, Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en cuyo artículo transitorio tercero se precisó que: "... *desde el día que inicie su vigencia este código, quedará abrogado el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza contenido en el Decreto No. 298, que se publicó el 28 de mayo de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado* ...".

Es decir, el ordenamiento en donde se contenía la norma impugnada en esta acción fue abrogado y sustituido por un nuevo cuerpo normativo.

Pese a tales acontecimientos legislativos, no se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la ley reglamentaria de la materia,[14] pues si bien ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno[15] que, cuando se reforma una norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad, por regla general, lo procedente es sobreseer por cesación de efectos, lo cierto es que, tratándose de **normas de naturaleza penal,** el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia[16] establece de manera específica que la sentencia relativa podrá tener efectos retroactivos; por tanto, aun cuando la norma sea reformada, no procede sobreseer, ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas durante su vigencia.[17]

Así, al impugnarse una norma de carácter penal, respecto de la cual es posible emitir un fallo con efectos retroactivos, debe concluirse que la eventual

[14] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."
"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.
"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."
[15] En tal sentido se han resuelto las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 33/2011, en sesión de doce de febrero de dos mil trece; 29/2011, en sesión de veinte de junio de dos mil trece; 54/2012, el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2013, el cuatro de noviembre del mismo año; y, 12/2014, el siete de julio de dos mil quince, entre otros. Asimismo, véase la tesis P. IV/2014 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."
[16] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"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."
[17] Criterio aplicado en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 de siete de julio de dos mil quince y 1/2014 de tres de agosto de dos mil quince.

declaratoria de invalidez podrá surtir efectos, por lo que no habiendo causas de improcedencia pendientes de analizar, procede el análisis del fondo del asunto.

No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual podría ser considerada como una puramente procedimental y, al haberse derogado el supuesto de procedencia oficiosa, cesaron en su totalidad sus efectos; sin embargo, debe recordarse que dicha figura jurídica no es puramente procedimental, dado que trastoca aspectos de derechos sustantivos como es el derecho a la libertad; por lo que, aun cuando se ha derogado la fracción relativa, **al no tenerse certeza respecto a si existe afectación a alguna persona** a la que pudiera habérsele aplicado[18] y que aún siguiera sujeta a dicha medida cautelar es que se consi-

[18] En cuanto a la duración prolongada de la prisión preventiva, puede citarse como ejemplo la siguiente tesis:
Décima Época. Registro digital: 2014015. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, materias constitucional, penal y penal, tesis 1a. XL/2017 (10a.), página: 450: "PRISIÓN PREVENTIVA. FACTORES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD PARA LA PROLONGACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL. En el juicio de amparo en revisión 27/2012, que dio lugar a la tesis 1a. CXXXVII/2012 (10a.) de rubro: 'PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.', esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la temática del plazo razonable para justificar la prolongación de la prisión preventiva. Sin embargo, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, toda vez que existe una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales ratificados por México que reconocen derechos humanos y dado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para esta Suprema Corte, siempre y cuando sea más favorable para la persona, criterio que se refleja en la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: 'JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.', resulta necesario hacer algunas acotaciones y diferenciaciones al criterio resultante de tal amparo en revisión a la luz de los nuevos lineamientos interamericanos. Por lo tanto, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar lo siguiente: a) el artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, no establece un plazo perentorio para la prisión preventiva, sino que señala un rango de tiempo máximo del proceso penal cuyo cumplimiento dependerá de las circunstancias del caso y del respeto y protección del derecho de defensa del inculpado; y b) consecuentemente, para determinar si se ha transgredido un plazo

dera que por certeza jurídica y conforme a las estipulaciones constitucionales y legales no procede el sobreseimiento de la acción respecto a dicha fracción.

Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 9, primer párrafo, del Código Penal de Coahuila, en la porción que señala "*sólo por delito grave habrá lugar la prisión preventiva oficiosa*", así como el párrafo segundo de dicho precepto por considerar que dichos tramos normativos establecen una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa distinta a la del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos argumentos plantean un vicio de inconstitucionalidad material, consistente en que el precepto impugnado, al remitir a lo dispuesto por el artículo 113, fracción III, del Código Penal Local, establece la procedencia de la prisión

razonable para que una persona sea juzgada y, con ello, sea viable o no prolongar la prisión preventiva, el juzgador tendrá que analizar la: i) complejidad del caso; ii) la actividad procesal del interesado; y, iii) la conducta de la autoridad judicial y de otras que incidan en el proceso. Aunado a lo anterior, para no pasar por alto la preocupación que refleja el Poder Constituyente al establecer en la fracción I del apartado A, del citado artículo 20 constitucional, ciertos requisitos para que se pueda interrumpir la prisión preventiva durante el proceso del orden penal, el juzgador tiene la facultad para analizar excepcional y sucesivamente los elementos recién citados de complejidad y actividad procesal; si es necesaria la prolongación de la prisión preventiva con el fin de que el inculpado no eluda la acción de la justicia y se desarrolle de manera eficiente la investigación y, en su caso, si se encuentra acreditada o hay indicios suficientes sobre la existencia de causas externas que trasciendan en el proceso, tales como el peligro o la viabilidad de presión a testigos o víctimas o la sujeción del inculpado a otro proceso penal. Para ello, el Juez correspondiente deberá hacer un análisis holístico de las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva." Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

preventiva oficiosa **en casos distintos a los limitativamente señalados en el artículo 19 constitucional.**

Sin embargo, este Pleno advierte que, previamente al análisis de dicho concepto de invalidez, es necesario determinar si el Congreso del Estado de Coahuila es competente para legislar en materia de prisión preventiva y, en su caso, el alcance con el que puede hacerlo, porque de haber invadido la competencia federal exclusiva en materia de procedimiento penal –como lo señala la Procuraduría General de la República al formular su opinión sobre el presente asunto– resultaría superfluo analizar su validez material, por tratarse de una norma expedida por un órgano sin facultades para ello.

Así, la cuestión a dilucidar es si a la luz de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa, o si, por el contrario, ello invade la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental, prevista en los siguientes términos:

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

"...

"**XXI.** Para expedir:

"...

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

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

Dicho artículo fue reformado el ocho de octubre de dos mil trece y, su contenido fue originalmente interpretado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,[19] 107/2014,[20] 106/2014[21] y 52/2015[22] en los siguientes términos:

• El Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, que regirá en la República, excluyendo la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

• El procedimiento legislativo por el que se reformó dicha disposición tuvo como finalidad unificar las normas aplicables a todos los procesos penales, en concordancia con la transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitivo a uno acusatorio y oral, siendo necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema. Esto, ya que las diferencias entre Estados impactan en la calidad de la justicia, toda vez que la interpretación de las figuras y su implementación han quedado a discreción de cada autoridad local.

• En atención al régimen transitorio, la reforma entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece, es decir, el día siguiente de su publicación. Se señaló como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que el Congreso de la Unión debía expedir el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

[19] Fallada el siete de julio de dos mil quince por unanimidad de once votos. Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.
[20] Fallada el veinte de agosto de dos mil quince por unanimidad de diez votos. Ministro Pardo Rebolledo.
[21] Fallada el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis por unanimidad de diez votos. Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.
[22] Fallada el veintinueve de marzo de dos mil dieciséis por mayoría de seis votos. Ministro Pérez Dayán.

• A partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional por el que se faculta de manera exclusiva a emitir la legislación única al Congreso de la Unión, los Estados no pueden regular en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas. Sin embargo, en tanto entre en vigor dicha legislación, los Estados pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.[23]

• El Congreso de la Unión, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional al que se hace referencia.[24]

---

[23] **Código Nacional de Procedimientos Penales**
"**Artículo tercero.** Abrogación
"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**
"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."
[24] "**Artículo primero.** Declaratoria
"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."
"**Artículo segundo.** Vigencia
"**Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión** previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**
"**En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente**, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.
"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

• En términos del artículo 2o., el objeto del Código Nacional es establecer las normas que han de observarse en la **investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.**[25] Es decir, que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales y locales.[26]

• De acuerdo con el artículo octavo transitorio del Código Nacional,[27] la competencia de las entidades federativas se limita a la expedición de las normas complementarias que resulten necesarias para su implementación, las cuales tienen un carácter instrumental.

• Por último, se agregó que, si bien en virtud de la reforma constitucional se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre la materia, el artículo octavo transitorio del Código Nacional permite a las Legislaturas Locales instrumentar internamente sus leyes, es decir, complementarlas en la medida que resulten necesarias para la implementación de dicho ordenamiento.

---

[25] "**Artículo 2o. Objeto del código**
"Este código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,** para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

[26] "**Artículo 1o.** Ámbito de aplicación
"**Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

[27] "**Artículo octavo.** Legislación complementaria
"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

Ahora bien, en este caso se impugna el primer párrafo del artículo 9 del Código Penal de Coahuila en la parte que señala que "*sólo por delito grave habrá lugar la prisión preventiva oficiosa*", así como el párrafo segundo de dicho precepto, cuyo texto es el siguiente [se resaltan las porciones impugnadas]:

"**Artículo 9** (Principio de proporcionalidad en la prisión preventiva oficiosa, la individualización de la pena y medidas de seguridad).

"Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público. **Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa.**

"**Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III de este código.**"

El precepto en cuestión establece, por un lado, una regla genérica de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, al señalar que será decretada sólo por delito grave y, por otro, remite a un catálogo de los delitos graves que la hacen procedente y que son los que el artículo 113, fracción III, del Código Penal Local señala como aquellos en los que no procede la condena condicional:

1) Abuso de autoridad del artículo 212, cuando el abuso haya ocasionado lesiones que tarden más de quince días en sanar, o bien de las clasificadas con mayor gravedad en los artículos 339 a 342 de este código.

2) Evasión dolosa de presos del artículo 245, salvo el caso del artículo 247 de este código.

3) Conspiración criminal, del artículo 273, cuando la conspiración haya versado en cometer homicidio.

4) Incendio agravado u otros estragos, que sean dolosos, del artículo 293.

5) Homicidio en riña con carácter de provocador, de los artículos 329 y 335.

6) Privación de la libertad agravada, ya sea consumada o en grado de tentativa, de los artículos 52, 53 y 368.

7) Rapto mediante violencia física que haya causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338, parte final, a 342 de este código, o rapto de una persona menor de trece años de edad, de los artículos 389 y 393.

8) Abuso sexual propio o impropio mediante violencia física que haya ocasionado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338, parte final, a 342 del código penal, o en perjuicio de persona menor de trece años de edad, de los artículos 397, párrafo último y 398, párrafo último.

9) Robo en su modalidad agravante por cometerse en local destinado a la industria, comercio, almacén o bodega en horas de la noche previsto en el artículo 414, fracción III; robo con violencia física, moral o psicológica señalada en la fracción I, robo cometido a vivienda, aposento o cuarto que esté habitado o destinado a la habitación previsto en la fracción II, robo que haya recaído en vehículo automotor señalado en la fracción VI, robo con intervención de un miembro de seguridad pública o privada contemplado en la fracción IX y robo sirviéndose de un menor previsto en la fracción X todos del artículo 415, ya sean consumados o en grado de tentativa, según lo prevén los artículos 52 y 53 de este código.

10) Robo con medios oficiales falsos, del artículo 415, fracción IV.

11) Asalto simple, tumultuario o agravado, ya sea consumado o en grado de tentativa, de los artículos 52, 378, 379 y 380.

12) Daño calificado del artículo 437.

13) Operaciones con recursos de procedencia ilícita del artículo 441.

14) Cuando el delito por el que se condene se haya cometido con cualquiera de las circunstancias calificativas previstas en el artículo 272-Bis de este código.

15) Los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo por comercio, suministro y posesión con estos fines, previstos en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud.

16) (Otros delitos que motivan la improcedencia). Que no se trate de un delito doloso cometido contra una persona menor de trece años de edad, en el que se le hayan causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338, parte final, a 342 de este código, ni se trate de un delito doloso con la intervención de una persona menor de dieciocho años de edad, o valiéndose de la misma.

Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.[28]

En efecto, en el caso que nos ocupa debemos hacer referencia a que **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI** "Medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares", **capítulo I "Medidas de protección y providencias precautorias",** se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales** que, en su parte conducente dice:

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido

[28] El artículo impugnado fue en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el once de abril de dos mil diecisiete; y entro en vigor al día siguiente conforme al transitorio único que acompañó a tal decreto.

sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por si sola a la procedencia de la prisión preventiva.

**"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

**"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.**

**"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa."**

Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,[29] al señalar que: "... *la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento*", solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación

[29] Transitorio
"Artículo octavo. Legislación complementaria.
"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.

En un sentido gramatical, un instrumento es la *"cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin"*, de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas "... *que resulten necesarias* ...", esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de *"poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo"*; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender desarrollar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar.

Y si bien, como toda obra legal, el texto del Código Nacional es susceptible de ser desarrollado a mayor detalle, o bien, podría requerir en el futuro de ajustes que reflejen la cambiante realidad del país, lo cierto es que desde el dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece se razonó con toda claridad que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental.

El objetivo de esta última idea es generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: **a)** una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; **b)** condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal,

coherente, articulada e integral; **c)** una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; **d)** mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; **e)** una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y, **f)** criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, la disposición impugnada (en sus dos porciones) no puede considerarse norma complementaria, en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental consistente en una medida cautelar, como la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del **artículo 9, párrafo primero, en la porción normativa "*Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa*" y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza** (disposición publicada el once de abril de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado).

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Estado de Coahuila para legislar en la materia y, habiendo tenido como consecuencia la invalidez del precepto impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."[30]

[30] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."
[J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.

SEXTO.—**Efectos.** Se declara la invalidez del artículo 9, primer párrafo, en la porción normativa "*Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa*" y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila, expedido mediante Decreto 829, publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de abril de dos mil diecisiete.

La invalidez surtirá efectos retroactivos desde el doce de abril de dos mil diecisiete, fecha de su entrada en vigor, hasta el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, fecha de su reforma publicada en el Periódico Oficial mediante Decreto 932. Lo anterior, en el entendido de que corresponderá a los operadores jurídicos resolver en cada caso concreto conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, atendiendo especialmente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales al analizar alguno de los actos regulados por los artículos invalidados.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila.

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 9, párrafos primero, en su porción normativa "Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa" y segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 829, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil diecisiete, en atención a lo expuesto en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de abril de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los

puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el considerando sexto de este fallo.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional de la totalidad del párrafo primero, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de la totalidad del párrafo primero, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, párrafos primero, en su porción normativa "Sólo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa" y segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 829, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos desde el doce de abril de dos mil diecisiete, fecha de entrada en vigor del decreto combatido y hasta el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, fecha de la publicación de su reforma en el Periódico Oficial del Estado.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso concreto, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, atendiendo especialmente al Código Nacional de Procedimientos Penales. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila; y, 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo

Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cinco de marzo de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

Las tesis aisladas P. IV/2014 (10a.), 1a. CCLXI/2016 (10a.), 1a. CCLXII/2016 (10a.) y 1a. XL/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227; 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 898 y 896 y 40, Tomo I, marzo de 2017, página 450, con números de registro digital: 2005882, 2013140, 2013138 y 2014015, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas.

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NO SE LIMITA A TENER UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO, QUE EXIGE QUE LAS NORMAS JURÍDICAS SEAN APLICADAS DE MODO UNIFORME A TODAS LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTREN EN UNA MISMA SITUACIÓN, SINO QUE TIENE UNA DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO, QUE TIENE COMO OBJETIVO REMOVER O DISMINUIR CUALQUIER OBSTÁCULO QUE IMPIDA A LAS PERSONAS O GRUPOS GOZAR O EJERCER DE MANERA REAL Y EFECTIVA SUS DERECHOS HUMANOS EN CONDICIONES DE PARIDAD.**

**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 42, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA NORMA QUE PREVÉ UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS EGRESADAS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, DEBE ANALIZARSE BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO.**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA EGRESADA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, NO VIOLA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA EGRESADA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

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

**SENTENCIA**

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 36/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el artículo impugnado es inconstitucional, por afectar injustificadamente el derecho a acceder a cargos públicos, en relación con el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo, al exigir, para ser titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México, que la persona sea egresada de esta universidad o de otra universidad pública.

**I. Trámite de la demanda.**

1. **Presentación de la demanda.** El tres de febrero de dos mil veintiuno, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), presentó demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Norma general impugnada.** En la demanda se impugna el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México. La emisión y la promulgación de la disposición impugnada fueron atribuidas al Congreso del Estado de México y al gobernador del Estado de México, respectivamente.

3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. **Conceptos de invalidez.** En la demanda, la promovente hace valer un único concepto de invalidez. Argumenta que la fracción impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, en relación con la libertad de trabajo y el derecho al acceso a cargos públicos, pues impide de forma injustificada que las personas que hayan egresado de una institución de educación superior diversa a la Universidad Autónoma del Estado de México o de cualquier universidad privada accedan al cargo de titular del Órgano Interno de Control de esta universidad. Para fines expositivos, el concepto de la CNDH se sintetiza a continuación:

4.1 **Incidencia de la norma impugnada en los derechos humanos de igualdad, libertad de trabajo y acceso a cargos públicos.**[1] Con base en un

[1] Las divisiones en apartados que se hacen en este resumen del único concepto de invalidez de la CNDH tienen fines expositivos y no corresponden de forma exacta a los apartados de la demanda.

marco previo, la CNDH argumenta que el requisito que prevé la norma impugnada para ser titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México incide en el derecho a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho al acceso a cargos públicos. Alega que la norma impide de forma genérica el acceso al cargo público a las personas egresadas de cualquier institución educativa diversa a esta universidad o al resto de las universidades públicas, a pesar de que también cuentan con un título profesional expedido por una institución legalmente facultada para ello y, que podrían tener los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para el adecuado desempeño de las funciones del cargo.

4.2 Explica que el requisito que prevé la norma impugnada no contribuye a garantizar el debido ejercicio de las funciones de control, manejo y fiscalización de recursos, así como rendición de cuentas, que, conforme al artículo 41 de la ley impugnada, debe cumplir el titular del Órgano Interno de Control de la universidad. Sostiene que para garantizar el adecuado desempeño en el cargo basta con el requisito de que se cuente con título profesional relacionado con estas funciones.

4.3 Así, afirma que la norma no contiene un criterio objetivo y neutral, y da un trato prioritario o preferencial a las personas que egresan de determinadas instituciones, sin tomar en cuenta las características específicas de los aspirantes.

4.4 **Necesidad de someter la norma a un escrutinio estricto.** La CNDH argumenta que la constitucionalidad del requisito que prevé la norma impugnada debe analizarse empleando un escrutinio estricto, por basarse en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

4.5 Sostiene que, si bien el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal no prevé expresamente la prohibición de discriminar a las personas con base en la categoría de no ser egresado de una universidad pública, ésta debe considerarse una categoría sospechosa. Por un lado, sostiene que la norma es discriminatoria con base en la categoría sospechosa de condición social. Por otro lado, indica que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada encuadra en el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artícu-

lo 1o., último párrafo, constitucional, consistente en la discriminación por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

4.6 Por lo anterior, concluye que, para ser constitucional, la norma impugnada tendría que superar un escrutinio estricto. Argumenta que, conforme a este nivel de escrutinio, la norma debe tener una finalidad constitucional imperiosa, estar estrechamente vinculada con esta finalidad y ser la medida menos restrictiva posible.

4.7 **Test de escrutinio estricto de la medida.** La CNDH argumenta que la norma impugnada no supera un escrutinio estricto, pues exigir que los aspirantes al cargo público sean egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México o de otra universidad pública no persigue una finalidad constitucional imperiosa. En consecuencia, afirma que tampoco puede considerarse que esté estrechamente vinculada con la consecución de una finalidad constitucional imperiosa, ni que la medida sea la menos restrictiva posible.

5. **Auto de registro y turno.** En un acuerdo emitido el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **36/2021,** y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

6. **Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el quince de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de México sostiene la validez de la fracción impugnada con base en los argumentos que se resumen a continuación:

7.1 El Poder Legislativo argumenta que el decreto impugnado contribuye a que el titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del

Estado de México cuente con un perfil idóneo para ejercer sus funciones en el marco del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción. Sostiene que el decreto impugnado constituye la normativa esencial que permite al titular del Órgano Interno de Control actuar conforme a la ley, así como con el respeto a la autonomía de la Universidad Autónoma del Estado de México.

7.2 Argumenta que el requisito para el acceso al cargo consistente en que la persona haya egresado de esta universidad u otra universidad pública fortalece el buen desempeño de sus atribuciones, pues éstas requieren que el servidor cuente con un carácter confiable.

7.3 Por otro lado, explica que la universidad en cuestión es un organismo público, descentralizado y autónomo. Alega que la autonomía debe entenderse como una facultad para autogobernarse, con libertad de cátedra e investigación, de examen y discusión de ideas, en el manejo de sus recursos, así como en el ingreso, promoción y permanencia de su personal. A pesar de que reconoce que la autonomía universitaria no es incompatible con la fiscalización de recursos, argumenta que debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente la función de fiscalización, conforme al Sistema Nacional Anticorrupción, pero que a la vez garantice a la universidad ejercer su autonomía.

7.4 En relación con lo anterior, afirma que, el que el servidor público haya cursado su formación académica en una institución pública garantiza el máximo respeto al desempeño de sus facultades y el correcto ejercicio de sus atribuciones.

7.5 En el mismo sentido, señala que las universidades públicas cuentan con ventajas que contribuyen a garantizar a sus egresados un mejor perfil. Indica que éstas pueden contratar un buen número de profesores investigadores de tiempo completo, con buen acceso a fuentes de información, así como que están sujetas a las evaluaciones y controles del Sistema Nacional de Investigadores, la Secretaría de Educación Pública, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

7.6 Por último, argumenta que la norma impugnada no viola el derecho a acceder a cargos públicos, ya que este derecho lleva implícita la obligación de contar con las calidades establecidas por la ley, que en este caso consisten en

ser egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México o de otra universidad pública.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de México afirma la validez de la fracción impugnada, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

8.1 En relación con el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, el Poder Ejecutivo Local sostiene que el artículo impugnado no atenta contra la dignidad humana ni anula o menoscaba los derechos de las personas. Añade que la distinción que introduce el artículo impugnado es razonable y justificable a la luz de la Constitución Federal.

8.2 Asimismo, sostiene que la adición del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México tuvo como intención construir un marco normativo que favorezca el desarrollo de las funciones que corresponden al Órgano Interno de Control de esta universidad. Se señala que la fracción pretende perfeccionar la normativa esencial que permita al titular del Órgano Interno de Control actuar conforme a la ley y con respeto a la autonomía de la universidad.

8.3 En cuanto al derecho al trabajo, indica que no es un derecho absoluto o ilimitado, así como que la norma impugnada no prevé ningún tipo de prohibición de dedicarse a alguna profesión, industria, comercio o trabajo lícito.

8.4 En relación con el derecho a acceder a cargos públicos, el Poder Ejecutivo Local argumenta que el artículo 35 constitucional proporciona al legislador un margen para exigir calidades para ser elegido o nombrado a determinados cargos. Añade que, en todo caso, los motivos por los que se restrinja este derecho deben ser razonables y objetivos. Afirma que el compromiso con un verdadero servicio de calidad exige tomar en cuenta el perfil de la persona que accederá al cargo, pues éste le permitirá cumplir de manera profesional con sus funciones y evitará faltas de compromiso y responsabilidad.

8.5 También argumenta que el artículo impugnado no prohíbe a las personas ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Universidad

Autónoma del Estado de México, así como que éste no es el único cargo público en la entidad federativa, ni mucho menos en el país. En su opinión, ello evidencia que no existe afectación alguna a este derecho humano.

8.6 Por último, alega que la promulgación del artículo impugnado es constitucional, pues se realizó en estricto apego de los principios de fundamentación y motivación legislativa, al haber sido realizada por autoridad competente.

9. **Alegatos.** Por medio de acuerdos de veintiuno de abril y diez de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades. Asimismo, en el último de estos acuerdos, se otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.

10. Mediante documentos presentados el uno y el dos de julio de dos mil veintiuno, la CNDH, el Poder Legislativo del Estado de México y el Poder Ejecutivo del Estado de México formularon alegatos.

11. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.

12. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.

13. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el día nueve de agosto de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

**II. Competencia.**

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad,

conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno.[4] Ello es así, puesto que en ella la CNDH plantea la incompatibilidad del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México con los derechos a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y al acceso a cargos públicos, reconocidos en la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.

**III. Oportunidad.**

15. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.[5]

[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] "**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."
[5] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"**Artículo 105.** ...
"**II.** ...
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

16. El Decreto Número 224, por el que se adicionó el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, fue publicado el cuatro de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México. Por ello, el plazo para la impugnación de este artículo transcurrió del cinco de enero hasta el tres de febrero, ambos de dos mil veintiuno.

17. La CNDH presentó la demanda relativa a esta acción de inconstitucionalidad el tres de febrero de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. En consecuencia, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna.**

**IV. Legitimación.**

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, así como tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que México es Parte.[6]

19. Dado que en la demanda la CNDH impugna el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, por vulnerar el

"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. ..."
[6] "**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."

derecho al acceso a cargos públicos, en relación con los derechos a la igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

20. Ahora bien, el artículo 11, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[7] establece que el promovente debe acudir al procedimiento a través de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. Asimismo, establece que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

21. Suscribe la demanda de la acción de inconstitucionalidad María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, el cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República.

22. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.[8] Así, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

**V. Causales de improcedencia.**

23. Las autoridades emisoras y promulgadoras de las normas no hicieron valer ninguna causal de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte que se actualice alguna de oficio, por lo que se pasa al estudio de fondo del asunto.

---

[7] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."
"**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:
...
"**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."

**VI. Estudio de fondo.**

24. La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México es inconstitucional, por afectar injustificadamente el derecho a acceder a cargos públicos, en relación con el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo. El artículo impugnado establece lo siguiente (se agrega subrayado a la fracción impugnada):

"**Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos:

"**I.** Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y tener treinta años cumplidos el día de la designación;

"**II.** Contar al momento de su designación con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público;

"**III.** Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello;

"**IV.** Ser egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México o de alguna otra Universidad Pública;

"**V.** No pertenecer o haber pertenecido en los cinco años anteriores a su designación, a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México, o haber fungido como consultor o auditor externo del mismo, en lo individual durante ese periodo;

"**VI.** No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y,

"**VII.** No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República o de Justicia del Estado de México, oficial mayor de un ente público, senador, diputado federal, diputado local, gobernador, miembro de algún Ayuntamiento, dirigente, miembro de órgano rector, alto ejecutivo o responsable del manejo de los recursos públicos de algún partido político."

25. La CNDH argumenta que la fracción IV del artículo 43 es inconstitucional, pues considera que la distinción que hace la norma, para efectos del acceso al cargo público, entre egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México y otras universidades públicas, por un lado, y los egresados de otras instituciones educativas de educación superior, por el otro, se basa en una categoría sospechosa y no supera un test de escrutinio estricto, ya que no cumple con una finalidad imperiosa.

26. Para analizar la constitucionalidad de la medida, este Tribunal Pleno considera necesario exponer brevemente la metodología que ha utilizado para verificar la constitucionalidad de requisitos para el acceso a cargos públicos que no son de elección popular.

**A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.**

27. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.[9] En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.[10]

[9] "**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."
[10] "**Artículo 23.** Derechos políticos (énfasis añadido)
"**1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
"**a)** de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

28. Fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos.[11] Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por Juez competente, en materia penal.

29. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar,** la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.[12] Entre estos derechos, re-

"**b)** de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,
"**c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
"**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."
"**Artículo 25.**
"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
"**a)** Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
"**b)** Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
"**c)** Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

[11] Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

[12] Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52.

sulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

30. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos.**[13]

31. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.[14]

[13] Tesis jurisprudencial P./J. 9/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112.

[14] Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 125/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121. Asimismo, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

32. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.[15]

33. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

34. **En segundo lugar,** el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003[16] y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.[17] Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019[18] y 125/2019.[19]

[15] Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disimilares para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

[16] Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

[17] Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

[18] Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

[19] Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

35. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional,[20] que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.[21] Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III,[22] y anteriormente en el diverso 113,[23] ambos de la Constitución Federal.

36. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía,

---

Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

[20] "**Artículo 123.** ...
"**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...
"**VII.** La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública."

[21] Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

[22] "**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:
"...
"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

[23] Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:
"**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. ..."

la tesis jurisprudencial P./J. 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, 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."[24]

37. Partiendo de estas dos premisas, este Tribunal Pleno considera que el **escrutinio ordinario** para valorar la constitucionalidad de un requisito que incide, *prima facie*, en el derecho al acceso efectivo a cargos públicos en condiciones de igualdad consiste en aplicar un **test simple de razonabilidad.** Este test está encaminado a determinar si el requisito consiste en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función y no excluye, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.[25]

38. En la aplicación de este test, es relevante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo público, así como distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, y el acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización, podría demandar calidades técnicas más específicas.[26]

39. Cabe señalar que esta metodología para analizar los requisitos para el acceso a cargos públicos es congruente con lo establecido por el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 25, sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas. En la observación

[24] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874.
[25] Véanse la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrafo 84, y la acción de inconstitucionalidad 125/2019, párrafo 31.
[26] Véanse la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrafos 85 y 86, y la acción de inconstitucionalidad 125/2019, párrafos 32 y 33.

se establece que, para garantizar el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Asimismo, se expresa que es relevante que el acceso se base en los méritos y la igualdad de oportunidades.[27]

40. Asimismo, es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto del derecho al acceso a cargos públicos que no son de elección popular en condiciones generales de igualdad. La Corte Interamericana ha analizado el alcance de este derecho sobre todo en el contexto de procesos de designación y destitución de Jueces. En ellos, ha reiterado que el artículo 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece el derecho a acceder a cargos públicos, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad, por lo que este derecho se cumple y garantiza con criterios y procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución que sean razonables y objetivos, así como con que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.[28]

41. En relación con lo anterior, al resolver el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana indicó que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso, por lo que no pueden involucrar privilegios o desventajas irrazonables. Así, se afirmó que la selección debía basarse en el mérito personal y capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tuvieran en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones a desempeñar.[29]

[27] Observación General No. 25, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párrafo 23.
[28] Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C, No. 182, párrafo 206; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C, No. 197, párrafo 138; *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2013, serie C, No. 268, párrafo 150; y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, serie C, No. 302, párrafo 236.
[29] Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C, No. 197, párrafos 72 y 73.

42. Por ejemplo, en el *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana estableció que los criterios que impidieron el acceso al Poder Judicial de los tres Magistrados en ese caso no vulneraban el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones generales de igualdad, pues impedir que personas que han sido destituidas reingresen a la función pública es un requisito objetivo y razonable para garantizar el correcto desempeño del Poder Judicial.[30]

43. Ahora bien, no procede realizar un test simple de razonabilidad cuando el requisito que incide en el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad se basa en una de las categorías sospechosas enunciadas 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."[31]

44. Las categorías sospechosas hacen referencia a características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.[32]

45. Puesto que estas categorías han sido utilizadas para identificar y discriminar a personas y grupos que históricamente han estado en situación de desventaja, victimización y/u opresión, sobre ellas pesa la sospecha de que son inconstitucionales. Las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se

[30] Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C, No. 182, párrafo 206.

[31] Ello se reconoció de forma implícita en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrafos 90 y 91, en los que se estableció que, dado que el requisito bajo análisis no se basaba en una categoría sospechosa, no había motivos para considerar que se requería un escrutinio de constitucionalidad especialmente estricto y posteriormente se sometió el requisito a un test de simple razonabilidad.

[32] Véase la tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "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.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645. Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrafo 90, y la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en las que se determinó que no procedía realizar un escrutinio estricto, propio de las categorías sospechosas, dado que la distinción bajo análisis no afectaba a un grupo históricamente desaventajado o victimizado.

ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.[33] Por ello, si bien la Constitución Federal no establece una prohibición absoluta del uso de categorías sospechosas, sí exige que tengan una justificación muy robusta que permita superar esta presunción.[34]

46. En consecuencia, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que las distinciones que se basan en categorías sospechosas deben someterse a un **escrutinio estricto.** Conforme a este nivel de escrutinio, para que una distinción que se basa en una categoría sospechosa sea compatible con el derecho a la igualdad es necesario que supere un **test estricto de igualdad.** Éste exige que la distinción i) persiga una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ii) esté estrechamente vinculada con la consecución de la finalidad constitucionalmente imperiosa y iii) sea la medida menos restrictiva para conseguir efectivamente esta finalidad.[35]

47. Cabe mencionar que no procede someter distinciones que se basan en categorías sospechosas a un escrutinio estricto cuando éstas constituyen acciones afirmativas.[36] Ello es así, puesto que las acciones afirmativas son medidas de carácter temporal que establecen una distinción para acelerar la consecución de la igualdad material y contrarrestar la falta de oportunidades efectivas a las que están sometidos grupos histórica, sistemática y estructuralmente discriminados. Someter las acciones afirmativas que se basan en categorías sospechosas a un escrutinio estricto sería contrario a las finalidades del artículo 1o. constitucional, pues en vez de favorecer la consecución de la igualdad sustantiva, y la

[33] 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, páginas 220-243.
[34] Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." Asimismo, véanse, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete, y la acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de septiembre de dos mil veinte.
[35] Tesis jurisprudencial P./J. 10/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8. Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete.
[36] Véanse, entre otras, la contradicción de tesis 247/2017, resuelta el treinta de abril de dos mil veinte, así como el amparo directo en revisión 466/2011, resuelto el veintitrés de febrero de dos mil quince.

erradicación de las prácticas de discriminación en contra de grupos históricamente discriminados, obstaculizaría el establecimiento de medidas que contribuyen a estos fines. Por ello, este Tribunal Pleno ha establecido que las acciones afirmativas deben someterse a un test de razonabilidad.

**B) Aplicación de la metodología al caso concreto.**

48. Tomando como base la metodología expuesta, a continuación, se analizará, en primer lugar, si la norma impugnada incide, *prima facie*, en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad (B.1). De ser así, se establecerá, en segundo lugar, el nivel de escrutinio que corresponde hacer de la medida (B.2). Por último, se someterá la medida al test que corresponda a este nivel de escrutinio para determinar si afecta injustificadamente el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y debe declararse inconstitucional (B.3).

**B.1) El requisito impugnado incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.**

49. El artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México efectivamente incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque exige que las personas reúnan el requisito de ser egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México o alguna otra universidad pública para poder ocupar el cargo público de titular del Órgano Interno de Control de esta universidad. De esa manera se excluye a un grupo de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

50. Cabe mencionar que la fracción impugnada no introduce una distinción que excluya del acceso al cargo público a las personas que no cuentan con título profesional. La norma que reserva el acceso al cargo público a personas con título profesional es el artículo 43, fracción III, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México,[37] el cual no fue impugnado en esta acción de

[37] "**Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos: ...
"**III.** Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello."

inconstitucionalidad. La distinción que introduce la fracción impugnada en este asunto **excluye del acceso al cargo público a las personas que egresaron de instituciones de educación superior que son de carácter privado.**

51. No se pasa por alto que el Poder Ejecutivo Local argumenta que no puede considerarse que el artículo impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México no es el único cargo público en la entidad federativa ni en el país.

52. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma excluya a una persona o grupo de la posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

**B.2) El requisito impugnado debe someterse a un nivel de escrutinio ordinario.**

53. Una vez establecido que la norma impugnada incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, procede determinar con qué nivel de escrutinio debe analizarse si esta incidencia está justificada.

54. La CNDH argumenta que, si bien el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada entre egresados de universidades públicas y privadas no es mencionado expresamente en el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, lo cierto es que la norma se basa en una categoría sospechosa y debe sujetarse a un escrutinio estricto.

55. Por un lado, señala que el criterio de distinción está basado en la categoría sospechosa de condición social. Por el otro, alega que el criterio de distinción que utiliza la norma encuadra en la categoría sospechosa consistente en

cualquier motivo de discriminación que "atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

56. No se coincide con lo anterior. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada no se basa en una categoría sospechosa y que, por tanto, debe sujetarse a un nivel escrutinio ordinario en materia de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

57. Para evaluar si el criterio de distinción que utiliza una norma se basa en una categoría sospechosa, es indispensable partir de la premisa de que éstas son características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.

58. Esta premisa es especialmente relevante al evaluar si una medida se basa en la categoría sospechosa de condición social. En contraste con otras categorías sospechosas, como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades y la religión, entre otras, la categoría sospechosa de condición social tiene un carácter más abierto. Por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido que los criterios prohibidos de discriminación que establece el artículo 1.1 de la Convención Americana no son un listado taxativo o limitativo y que con la inclusión del término "otra condición social" se incorporan otras categorías que no son indicadas explícitamente en este artículo, pero que tienen una **entidad asimilable** a éstas.[38]

59. En un sentido similar, en su Observación General No. 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que la inclusión de "cualquier otra condición social" en el listado de motivos prohibidos de discriminación que prevé el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que el listado no es exhaustivo. Asimismo, señaló que la discriminación basada en "otra condición social" exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un **carácter compa-**

[38] Véase, entre otros, CoIDH, *Caso I.V. Vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 239, párrafo 15.

**rable** a los motivos expresos reconocidos en el artículo 2.2. Indicó que estos motivos adicionales se identifican cuando reflejan la experiencia de grupos vulnerables que han sido marginados en el pasado o en la actualidad.[39]

60. Desde esta perspectiva, que una norma distinga entre las personas de acuerdo con el estatus, rol o situación que tienen en una comunidad en relación con el resto de sus miembros no es suficiente para considerar que se basa en la categoría sospechosa de condición social. Tal como han señalado la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la distinción debe basarse en un criterio que sea asimilable o comparable al resto de las categorías sospechosas. Es necesario que este estatus, rol o situación haya sido o sea tomado en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural, de forma que su utilización exija analizar la distinción con sospecha y partir de una presunción de su inconstitucionalidad.

61. La CNDH no ofrece argumentos ni proporciona información para poder establecer que el criterio de distinción consistente en haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado, en contraste con una universidad pública, sea comparable o asimilable a las categorías sospechosas que se prevén en el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal.

62. En todo caso, para este Tribunal Pleno, el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada no cumple con estas características. En primer lugar, no se advierte que el haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado, en contraste con una de carácter público, sea un criterio que haya sido utilizado históricamente para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural.[40] Al contrario, el hecho de que una persona cuente con estudios superiores, con independencia del carácter público o privado de la institución, le proporciona ven-

[39] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General No. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrafos 15 y 27.
[40] Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, párrafo 90, y la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en las que se determinó que no procedía realizar un escrutinio estricto dado que el requisito para el acceso al cargo público no se refería a un grupo históricamente desaventajado o victimizado.

tajas laborales relevantes con las que sólo cuentan aproximadamente una quinta parte de la población en México.[41]

63. Ciertamente, lo anterior no significa que haber egresado de una institución de nivel superior excluya la posibilidad de formar parte de un grupo estructural o sistemáticamente discriminado. Lo central es que la pertenencia a este grupo no es consecuencia de haber egresado de estas instituciones, ni resulta identificable por ese motivo.

64. En segundo lugar, es relevante enfatizar que la norma impugnada distingue entre egresados de universidades públicas y privadas, sin hacer referencia a la posición o capacidad socioeconómica de las personas. Si bien la capacidad socioeconómica puede facilitar el acceso a instituciones de educación superior de carácter privado, existe una gran variedad en el costo de la colegiatura de estas instituciones, así como en los mecanismos, como becas y préstamos, que se establecen para facilitar el acceso a los mismos.

65. En todo caso, no puede pasarse por alto que la norma impugnada establece la distinción en perjuicio de los egresados de las instituciones de educación superior de carácter privado y en beneficio de los egresados de las universidades públicas. Así, no se advierte que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada tenga como efecto o resultado afectar a grupos que estén en situación de desventaja por su situación económica.[42]

66. Ahora bien, este Tribunal Pleno tampoco considera que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada encuadre en el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, consistente en cualquier motivo de discriminación que "atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

[41] De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el INEGI, el porcentaje de la población de 15 años o más que cuenta con escolaridad superior es el 21.6%.
[42] Sobre la diferencia entre discriminación por objeto o resultado, véase la tesis aislada P. VII/2016 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 255.

67. De manera similar que la categoría sospechosa de condición social, el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, indica que el listado de motivos prohibidos de discriminación que se prevé en este párrafo no es exhaustivo.

68. Sin embargo, debe aclararse que, por la íntima conexión que existe entre el derecho a la igualdad y la dignidad humana, todo acto discriminatorio, esté basado o no en una categoría sospechosa, resulta contrario a la dignidad de las personas. Por ello, el que se concluya que un acto es discriminatorio y, por lo mismo, contrario a la dignidad es insuficiente para determinar que se basa en la categoría sospechosa bajo análisis y que, en consecuencia, debe sujetarse a un escrutinio estricto.[43]

69. De nuevo, para que se actualice el último supuesto de categoría sospechosa que prevé el artículo 1o., último párrafo, constitucional, el criterio de distinción debe ser asimilable o comparable con el resto de las categorías sospechosas, al hacer referencia a características o atributos de las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a personas o grupos en situación de desventaja sistemática o estructural. Previamente ya se explicó por qué se estima que el criterio de distinción que utiliza la norma impugnada no cumple con estas características.

70. En todo caso, se estima que el criterio de distinción entre egresados de universidades públicas y egresados de universidades privadas no es en sí mismo contrario a la dignidad humana. No niega a los individuos su carácter de personas, su capacidad de autonomía, ni su carácter de sujetos titulares de derechos humanos.

71. Conforme a todo lo anterior, se concluye que la norma impugnada no se basa en las categorías sospechosas que menciona la CNDH. En consecuencia, la incidencia que la norma impugnada tiene en el derecho a la igualdad debe analizarse con base en un **escrutinio ordinario,** por lo que debe superar **un test simple de razonabilidad** para considerarse constitucional.

[43] Además, dado que la determinación de que un acto es discriminatorio es el resultado del análisis que corresponde a un nivel de escrutinio específico, el carácter discriminatorio del acto no puede ser el factor para establecer cuál es el nivel de escrutinio que debe utilizarse.

**B.3) El requisito impugnado no supera un test simple de razonabilidad.**

72. Como se mencionó en el apartado metodológico, para superar un test simple de razonabilidad, el requisito para el acceso a un cargo público debe consistir en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, y no excluir, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

73. Para determinar si el requisito bajo análisis supera este test, resulta indispensable tomar en cuenta la función que corresponde al titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México. Conforme al artículo 40 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, el titular tiene como función principal representar al Órgano Interno de Control.[44]

74. Por su parte, el artículo 39 de la misma ley prevé que el Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México tiene como objeto prevenir,[45] corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir

[44] "**Artículo 40.** El Órgano Interno de Control tendrá un titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto, que se determinará en su reglamento a propuesta de su titular y que deberá ser aprobado por el Consejo Universitario."

[45] "**Artículo 39.** La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.
"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, y aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.[46]

75. Las atribuciones del Órgano Interno de Control para cumplir con este objeto se establecen en el artículo 41 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México y consisten, en esencia, en la revisión, investigación y auditoría del manejo de recursos y bienes de la universidad, así como en la promoción o resolución de los medios y recursos legales para atender a tales fines.[47]

---

[46] "**Artículo 39.** La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.
"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[47] "**Artículo 41.** El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
"**I.** Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;
"**II.** Verificar que el ejercicio de gasto de la Universidad Autónoma del Estado de México se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados;
"**III.** Presentar al Consejo Universitario los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes de la Universidad Autónoma del Estado de México;
"**IV.** Revisar que las operaciones presupuestales que realice la Universidad Autónoma del Estado de México, se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de las mismas y las causas que les dieron origen;

76. De manera similar, el artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que los órganos internos de control tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas; y que, tratándose de faltas administrativas no graves, son competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa. Asimismo, prevé que son competentes para implementar mecanismos internos que prevengan actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y partici-

"**V.** Promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;
"**VI.** Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de la Universidad Autónoma del Estado de México;
"**VII.** Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos, empleando la metodología que determine el Órgano Interno de Control;
"**VIII.** Recibir denuncias conforme a las leyes aplicables;
"**IX.** Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, efectuar visitas a las áreas administrativas y espacios académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México para el cumplimento de sus funciones;
"**X.** Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;
"**XI.** Participar y coadyuvar con la Dirección General de Evaluación y Control de la Gestión Universitaria en los procesos de entrega y recepción de los servidores de la Universidad Autónoma del Estado de México, en los términos de su propia competencia;
"**XII.** Participar, conforme a las disposiciones vigentes, en los comités y subcomités de los que el Órgano Interno de Control forme parte, e intervenir en los actos que se deriven de los mismos;
"**XIII.** Atender las solicitudes de los diferentes órganos de la Universidad Autónoma del Estado de México en los asuntos de su competencia;
"**XIV.** Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal, recursos y al reglamento respectivo;
"**XV.** Expedir la normatividad interna que sea necesaria, y no sea competencia del Consejo Universitario;
"**XVI.** Designar a los titulares y demás personal de las áreas administrativas del Órgano Interno de Control;
"**XVII.** Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control;
"**XVIII.** Presentar al Consejo Universitario los informes cuatrimestral y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando sea requerido;
"**XIX.** Presentar al Consejo Universitario los informes respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas; y,
"**XX.** Las demás que le confieran otros ordenamientos."

paciones federales, así como de recursos públicos locales, y para presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o ante sus homólogos en el ámbito local.[48]

77. Tomando como base lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la CNDH, suplido en la deficiencia de la queja,[49] es esencialmente **fundado.** El requisito de haber egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México u otra universidad pública no supera un test simple de razonabilidad, pues no se advierte que sea una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la función de representación del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México.

78. Las autoridades emisora y promulgadora argumentan que el requisito para el acceso al cargo público bajo análisis sí está directamente relacionado con el perfil idóneo para el desempeño de esta función porque contribuye a garantizar que el servidor público i) respete la autonomía universitaria, ii) sea confiable y iii) esté mejor preparado.

---

[48] "**Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.
"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.
"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.
"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para:
"**I.** Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
"**II.** Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia; y,
"**III.** Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local."

[49] Conforme al artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia.

79. En relación con el primer argumento, conforme al artículo 3, fracción VII, de la Constitución Federal,[50] la autonomía universitaria debe ser conferida en un acto formal y materialmente legislativo y dota a ciertas universidades de una facultad o atribución de autogobierno para emitir sus estatutos y regulaciones internas, determinar sus planes y programas de estudio, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y administrar libremente sus recursos.

80. La autonomía universitaria constituye una garantía institucional de las universidades para que éstas cumplan con sus fines en relación con el derecho a la educación. Sin embargo, tal como han señalado el Pleno y las Salas de este Alto Tribunal, la autonomía universitaria no disgrega a las universidades públicas de la estructura estatal, ni las exime de cumplir, como cualquier otro organismo, con los principios y normas del sistema jurídico.[51]

81. En particular, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha indicado que la autonomía universitaria no se ve vulnerada por el hecho de que sus recursos

[50] "**Artículo 3.** ...
"**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."

[51] Véanse los amparos en revisión 460/2016 y 311/2018, resueltos por la Segunda Sala en sesiones de cinco de octubre de dos mil dieciséis y tres de octubre de dos mil dieciocho, así como el amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala el veinte de abril de dos mil dieciséis. Asimismo, véanse las tesis aisladas P. XXVIII/97, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119; 2a. XXXVI/2002, emitida por la Segunda Sala, de rubro: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 576; y 1a. XI/2003, emitida por la Primera Sala, de rubro: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, mayo de 2003, página 239.

públicos sean fiscalizados, pues la fiscalización no implica intromisión en la libertad de autogobierno y autoadministración.[52] Asimismo, ha determinado que las universidades cuyo patrimonio se integre al menos en parte por recursos públicos están obligadas a observar las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción.[53]

82. Partiendo de lo anterior, contrariamente a lo que argumentan las autoridades, se estima que el requisito impugnado no puede considerarse como directamente relacionado con el perfil idóneo para desempeñar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México, por garantizar un mayor respeto de la autonomía universitaria.

83. No debe pasarse por alto que el objeto y atribuciones que corresponden desempeñar al Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México no inciden en los aspectos tutelados por esta autonomía. Como se señaló anteriormente, la fiscalización de los recursos públicos que ejerce la universidad no implica una intromisión en su autogobierno y en su autoadministración. El Órgano Interno de Control no tiene influencia en la emisión de la regulación interna, la determinación de los planes y programas de estudio, ni

[52] Tesis aislada 2a. CXXI/2002, emitida por la Segunda Sala, de rubro: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 396.

[53] Véase el amparo en revisión 311/2018, resuelto por la Segunda Sala en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho. Cabe mencionar que en este asunto se consideró que varios artículos transitorios de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo que regulaban al Órgano Interno de Control eran inconstitucionales, pero por la circunstancia específica de que rebasaban los fines del Sistema Nacional Anticorrupción, afectando la autonomía universitaria, pues al órgano se le facultaba para vigilar todas las funciones sustantivas y adjetivas de la institución educativa. Véanse también las tesis aisladas 2a. X/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de rubro: "UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1099 y 2a. IX/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de título y subtítulo: "UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LOS ARTÍCULOS 50, 50 BIS, 50 TER, 50 QUÁTER, 50 QUINQUIES, PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS, DE SU LEY ORGÁNICA VIOLAN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, AL ESTABLECER UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL QUE VIGILA, EVALÚA Y CONFIRMA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1100.

en la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

84. Lo anterior no significa que el titular del Órgano Interno de Control no pueda afectar la autonomía universitaria en caso de excederse en el ejercicio de sus facultades y vulnerar el marco de actuación al que está sujeto. Sin embargo, no se advierte que el hecho de haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado se traduzca en una mayor disposición a violar las disposiciones que rigen su cargo y entrometerse en la autonomía de la universidad.

85. En cuanto al segundo argumento, tampoco se advierte que exista una relación entre haber egresado de una institución de educación superior de carácter privado y la falta de confiabilidad u honestidad de una persona. Las autoridades no ofrecen argumentos o información que permitan sustentar esta relación.

86. En relación con el último argumento, no se estima que haber egresado de cualquier universidad pública, en contraste con cualquier institución de educación superior de carácter privado, sea un elemento razonable para determinar que una persona cuenta con una mejor preparación para el desempeño del cargo.

87. En todo caso, las fracciones II y III del artículo 43 ya establecen requisitos encaminados a garantizar que el titular del Órgano Interno de Control cuente con los conocimientos, experiencia y preparación necesaria para el desempeño del cargo. Éstos establecen que el titular debe contar, al momento de su designación, con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público; así como con un título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades recién mencionadas.[54]

[54] "**Artículo 43.** Para ser titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México se deberán reunir los siguientes requisitos: ...

88. En suma, el requisito impugnado no se basa en requisitos razonables y objetivos, y tiene como efecto la exclusión injustificada en el acceso al cargo público de personas que egresaron de instituciones educativas de carácter privado y cuentan con las calificaciones y las capacidades necesarias para desempeñar el cargo, no sólo de manera eficiente y eficaz, sino también respetando la autonomía universitaria y el marco general del Sistema Nacional Anticorrupción.

89. Por todo lo anterior, debe declararse la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, por violar de forma injustificada el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

90. Al resultar fundado el argumento de la CNDH respecto a la violación al derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, y ser suficiente para declarar la invalidez de la norma impugnada, resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos que hace valer en su demanda.[55]

## VII. Efectos.

91. Conforme a lo resuelto en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

92. De acuerdo con los artículos 41, fracción IV y 45, en relación con el diverso 73, todos ellos de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

---

"**II.** Contar al momento de su designación con experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, contabilidad gubernamental, auditoría gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y/o servicios del sector público;
"**III.** Contar al día de su designación, con título profesional, con antigüedad mínima de siete años, relacionado con las actividades a que se refiere la fracción anterior, expedido por institución legalmente facultada para ello."

[55] Véase, tesis jurisprudencial P./J. 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

93. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno:

**RESUELVE**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, 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 México, 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 resolutivo 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 V relativos, respectivamente, al trámite de la demanda, 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 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 VI, relativo al es-

tudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, y VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

**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.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintidós 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:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCCXV/2015 (10a.), P. VII/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 2a. IX/2019 (10a.) y 2a. X/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, con números de registro digital: 2010268, 2012597, 2012594, 2012589, 2012593, 2015679, 2019286 y 2019287, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**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 16, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS PENALMENTE POR ALGÚN DELITO Y AQUELLAS PERSONAS QUE NO TIENEN ANTECEDENTES PENALES, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS COMISIONADAS O COMISIONADOS DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO INTENCIONAL PARA SER COMISIONADA O COMISIONADO DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", Y 34, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR ALGÚN DELITO", DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 275/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

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

## SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 275/2020, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del artículo 16, segundo párrafo, fracción IV, en la porción normativa que dice: "*y no haber sido condenado por algún delito*", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto 487, publicado el once de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa".

## I. TRÁMITE

**1. Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de octubre de dos mil veinte, la CNDH interpuso la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa.

**2. Concepto de invalidez único.** En síntesis, la CNDH señaló en su escrito de demanda lo siguiente:

**• Requisito de "no haber sido condenado por algún delito"**

**3.** El artículo 16, segundo párrafo, fracción IV, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice "y no haber sido condenado por algún delito", transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación y la libertad de trabajo, porque excluye de manera injustificada a determinadas personas para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción Local.

**4.** La CNDH considera que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito y que ya cumplieron con su sanción deben tener la posibilidad de prestar sus servicios en igualdad de circunstancias que las demás personas.

**5.** Para fundamentar su afirmación, la CNDH expone el contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y no discriminación y de la libertad de trabajo. Luego, reitera que la porción normativa impugnada resulta discriminatoria, porque impide injustificadamente que las personas puedan integrar el comité por su condición social y/o jurídica.

**6.** Aduce que el requisito impugnado es sobreinclusivo porque las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso o culposo quedan impedidas para aspirar al cargo público. Añade que la hipótesis es demasiado abierta y excesiva, pues excluye de manera injustificada a un sector de la población, incluso cuando el delito no esté vinculado estrechamente con la función a desempeñar.

**7.** Asimismo, estima que el requisito impugnado no es constitucionalmente válido, pues el hecho de haber sido sancionado por un delito forma parte de la vida privada, del pasado y de la proyección social de una persona.

**8.** Por otra parte, considera que la norma impugnada discrimina con base en la categoría sospechosa relativa a la condición social y jurídica, por lo que la Suprema Corte debe estudiarla a partir de un escrutinio estricto. Al respecto, estima que la norma no supera la primera fase del test, pues para ese cargo público no existe un requisito de esa índole en la Constitución Federal; es decir, que la porción impugnada no tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa.

**9.** Finalmente, la CNDH señala que la disposición impugnada contraviene el principio de reinserción social, pues impide que las personas sentenciadas por cualquier delito puedan ser seleccionadas para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.

**10. Artículos constitucionales violados.** La CNDH considera que el artículo impugnado viola los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Federal; los artículos 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 y 6 del Protocolo de San Salvador, 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**11. Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento. Luego, mediante acuerdo de veintiocho de octubre, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

**12. Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, el director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría

General rindió el informe de ley en representación del Gobierno del Estado de Sinaloa, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) Son ciertos los hechos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado, únicamente por lo que hace a la orden de promulgación y publicación del Decreto 487 en el Periódico Oficial del Estado.

**13. Informe del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, la diputada presidenta de la Mesa Directiva rindió el informe de ley en representación del Congreso del Estado de Sinaloa, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) Es infundado el concepto de invalidez señalado por la CNDH, pues las entidades federativas tienen la obligación de conformar sus sistemas anticorrupción con las leyes generales, de conformidad con el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, el cual, además, forma parte de la Constitución Federal.

b) Añade que de los artículos 36, fracción I, y 16, primer párrafo, en relación con el 34, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se desprende lo relativo a la integración del sistema anticorrupción local y los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a integrar el Comité de Participación Ciudadana, entre los que se encuentra el relativo a "no haber sido condenado por algún delito".

c) En consecuencia, concluye que la porción normativa impugnada es válida, pues el requisito combatido se encuentra en la ley general referida, ordenamiento respecto del cual existe la obligación de conformar la legislación local por mandato expreso del artículo séptimo transitorio del decreto aludido.

**14. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

**15. Alegatos y cierre de la instrucción.** El cuatro de junio de dos mil veintiuno, luego de recibir los alegatos y finalizado el trámite legal, se declaró cerrada

la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

## 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre el artículo 16, segundo párrafo, fracción IV, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

## III. OPORTUNIDAD

**17.** El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial; con la precisión de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente, según dispone el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.[3]

---

[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 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."

**18.** En este caso, la norma impugnada fue publicada el once de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. Así, el plazo legal para su impugnación transcurrió del doce de septiembre al once de octubre de dos mil veinte. No obstante, dado que el once y el doce de octubre fueron inhábiles, el escrito pudo presentarse hasta el día hábil siguiente, esto es, el trece de octubre de dos mil veinte.[4]

**19.** En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna,** pues el escrito de demanda se presentó el trece de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

## IV. LEGITIMACIÓN

**20.** La CNDH está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo. Esto encuentra su fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal[5] 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.[6]

---

[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] En efecto, para este Alto Tribunal fueron inhábiles los días domingo once y lunes doce de octubre, conforme al Acuerdo General 18/2013: "Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: ... b) Los domingos; ... j) El doce de octubre; ..."

[5] Ver *supra* nota número 1.

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

**21.** 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 acciones de inconstitucionalidad, conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[7] Por último, la presidenta impugna el artículo 16, segundo párrafo, fracción IV, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, pues, desde su perspectiva, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y la prohibición de discriminación, la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.

**22.** En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, pues este asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su representante para impugnar una norma local que, a su consideración, vulnera los derechos humanos.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**23.** Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.

**24.** En ese sentido, el Poder Ejecutivo Local señaló en su informe que únicamente promulgó y publicó el decreto que contiene la norma impugnada. Al respecto, este Tribunal Pleno considera **infundado** este argumento, pues ha sido nuestro criterio[8] que en el escrito por el que se promueva una acción de incons-

[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."

[8] Ver la tesis 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.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

titucionalidad los promoventes deben señalar tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que emitió y promulgó las normas impugnadas.

**25.** En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a la norma impugnada mediante su promulgación y publicación, se concluye que dicha autoridad debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

**26.** La CNDH señala que el requisito impugnado es sobreinclusivo y no está vinculado estrechamente con las funciones a desempeñar en el cargo, por lo que vulnera el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.

**27.** El precepto impugnado es del tenor siguiente:

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa

"Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos y ciudadanas de probidad y prestigio, observando el principio de paridad de género, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

"Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán nombrados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. Sus integrantes deberán reunir los siguientes requisitos: ...

"IV. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por algún delito.**" [Énfasis añadido]

**28.** Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez. Para sostener esta conclusión, se retoman las consideraciones vertidas en la acción

de inconstitucionalidad 83/2019,[9] donde este Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establecía el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para aspirar al cargo de notario.

**29.** Se sostuvo la consideración esencial de que la porción normativa era muy general porque comprendía cualquier delito doloso, aun cuando no tuviera relación con la función de notario. En el precepto no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, con lo que quedaban comprendidos los delitos a cuya comisión correspondiera una sanción alternativa que incluyera una pena no privativa de la libertad. Todo ello sin que el legislador justificara porqué la distinción normativa era idónea para el correcto ejercicio del cargo.

**30.** Se consideró que la norma vulneraba el derecho a la igualdad porque, si bien estaba dirigida a todas las personas que pudieran aspirar al cargo de notario, lo cierto es que la distinción normativa no estaba vinculada con el tipo de trabajo a desempeñar, pues el requisito constituía una exigencia de orden moral que carecía de justificación objetiva en función del desempeño presente o futuro del puesto público.

**31.** Con base en estas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que, en este caso, el requisito de **"no haber sido condenado por algún delito"** para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa vulnera el derecho a la igualdad.

**32.** En efecto, la disposición impugnada *distingue* entre las personas que han sido "condenadas por algún delito" de quienes no lo han sido. Por ende, la porción normativa debe estudiarse bajo un *escrutinio ordinario*, ya que, conforme a nuestros precedentes,[10] este tipo de normas no involucran una categoría sospechosa, por lo que es innecesario su estudio bajo un escrutinio estricto como lo pide la CNDH.

[9] Acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de quince de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
[10] Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020, así como las acciones 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019.

**33.** Conforme al escrutinio ordinario, si bien el requisito de "no haber sido condenado por algún delito" pudiera tener un *fin constitucionalmente válido* –como garantizar el correcto ejercicio del cargo dentro del comité mediante la imposición de una calidad determinada–, lo cierto es que la distinción legislativa no es idónea para alcanzar dicho fin.

**34.** Esta falta de *idoneidad* se predica del carácter sobreinclusivo del requisito, pues el legislador sinaloense no precisó, por ejemplo, si la condena debía entenderse definitiva; si debió de ser impuesta hace varios años o de manera reciente; si el delito debía entenderse doloso o culposo; la pena impuesta; o, en fin, aquellos elementos necesarios para que el requisito pudiera ser adecuado para desempeñar correctamente el cargo dentro del comité, sin llegar a ser tan general.

**35.** En congruencia con lo expuesto, es importante señalar que las Legislaturas Locales no tienen vedado imponer este tipo de requisitos. No obstante, los delitos establecidos en la norma deben tener el potencial de incidir de manera directa en la función a desempeñar en el cargo público, lo que, en su caso, podría justificar una distinción legislativa de este tipo a la luz del derecho a la igualdad.

**36.** Ahora bien, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa señaló en su informe que el requisito impugnado se establece en idénticos términos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,[11] y que existe la obligación de conformar la legislación local con tal ordenamiento, porque así lo ordena expresamente el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales en

[11] "Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. *Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que esta ley establece para ser nombrado secretario técnico*. ..."
"Artículo 34. Para ser designado secretario técnico se deberán reunir los requisitos siguientes: ... V. Gozar de buena reputación *y no haber sido condenado por algún delito*; ..."
"Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales atendiendo a las siguientes bases: ... VIII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana. ..."

la materia de combate a la corrupción.[12] Al respecto, este Tribunal Pleno considera que este argumento debe desestimarse, pues si bien existe la obligación constitucional de conformar la legislación local con la ley general aplicable, lo cierto es que, una vez satisfecha esa obligación, nada impide que esta Suprema Corte analice la regularidad constitucional de la norma local impugnada, sin que de ello se infiera un pronunciamiento sobre lo previsto en la legislación general.

**37.** En consecuencia, se declara la invalidez de la porción normativa impugnada, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra decisión.[13]

## VII. EFECTOS

**38.** Con fundamento en el artículo 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,[14] este Tribunal Pleno determina lo siguiente:

**39.** Se declara la invalidez de la fracción IV, segundo párrafo, artículo 16, en la porción normativa que dice: "y no haber sido condenado por algún delito" de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa.

---

[12] "Artículo séptimo transitorio. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales."

[13] 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 digital: 181398.

[14] "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. Los artículos deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

**40.** Asimismo, por extensión, se declara la invalidez del artículo 34, fracción V, en la porción normativa que indica: "y no haber sido condenado por algún delito" de la misma Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa. Este precepto establece de manera literal lo siguiente:

"Artículo 34. Para ser designado secretario técnico se deberán reunir los requisitos siguientes: ...

"V. Gozar de buena reputación ***y no haber sido condenado por algún delito.***"

**41.** El precepto transcrito establece el requisito de "no haber sido condenado por algún delito" para ser designado como secretario técnico. Por ello, este Tribunal Pleno estima que se actualiza el criterio material u horizontal para la invalidez por extensión, pues este requisito adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que el invalidado previamente. Por esta razón, lo procedente es expulsar también esta porción normativa del ordenamiento jurídico del Estado de Sinaloa.

**42.** Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

**43.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa "y no haber sido condenado por algún delito", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de septiembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo 34, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por algún delito", del referido ordenamiento legal, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notifica-

ción de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sinaloa, en atención a lo establecido en los apartados VII y VIII de esta decisión.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficios 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del veintiocho al treinta, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa "y no haber sido condenado por algún delito", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de septiembre de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 34, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por algún delito", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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 Sinaloa. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

El señor 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 11 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 NÚMERO 652, PARA LA ELECCIÓN DE COMISARÍAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESTE PRINCIPIO PERSIGUE UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.**

**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 12, FRACCIÓN VI, DE LA LEY NÚMERO 652, PARA LA ELECCIÓN DE COMISARÍAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA NORMA QUE PREVÉ UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS PENALMENTE Y AQUELLAS QUE NO TIENEN ANTECEDENTES PENALES PARA SER NOMBRADOS COMISARIOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUERRERO, DEBE ANALIZARSE BAJO UN ESCRUTINO ORDINARIO (ARTÍCULO 12, FRACCIÓN VI, DE LA LEY NÚMERO 652, PARA LA ELECCIÓN DE COMISARÍAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO INTENCIONAL PARA SER COMISARIA O COMISARIO MUNICIPAL VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN VI, DE LA LEY NÚMERO 652, PARA LA ELECCIÓN DE COMISARÍAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVA-**

**LIDEZ DEL ARTÍCULO 200, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN VI, DE LA LEY NÚMERO 652, PARA LA ELECCIÓN DE COMISARÍAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO Y 200, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.

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

**VISTOS; Y**
**RESULTANDO:**

1) PRIMERO.—**Demanda.** Por oficio presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652 para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2) La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Guerrero y al gobernador Constitucional de esa entidad.

3) SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos que se estiman vulnerados son los numerales 1o., 5o. y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los diversos 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4) TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte accionante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

a. El requisito de no haber sido condenado por delito intencional para desempeñar el cargo de comisario municipal exigido por el artículo impugnado transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

b. Resulta contraria al parámetro constitucional, toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

c. El precepto combatido limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito intencional, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

d. No es constitucionalmente válido, que se impida el acceso al desempeño del cargo de comisario municipal, a las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, una vez que cumplieron con la pena, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, y en específico a un cargo público.

e. Para que una restricción de la naturaleza que se pretende sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes, y señalar con precisión las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

f. En el caso concreto, las personas que se desempeñen como comisarias municipales, ejercen, entre otras funciones, atribuciones de carácter administrativo, técnico auxiliares y de cooperación con diversas autoridades del Ayuntamiento, tal como lo prevé el artículo 201 de la Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero.

g. La norma cuestionada resulta sobre inclusiva, pues la restricción que contiene es desproporcionada, al excluir a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional, aun cuando el hecho ilícito no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de comisario municipal.

h. La naturaleza del referido cargo entraña una función representativa propia característica de las comunidades de los Municipios de Guerrero, que simbolizan identidad y unidad entre sus miembros, por lo que no resulta razonable el requisito exigido en la porción normativa impugnada, pues además les impide a los destinatarios participar en un procedimiento de elección para ocupar el cargo.

i. La norma reclamada debe ser analizada a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación.

j. El precepto cuestionado no supera el primer requisito de escrutinio estricto, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos intencionales para desempeñar el cargo de comisario municipal, dado que el legislador no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar.

k. Aun existiendo una finalidad constitucionalmente válida, la misma no es lo menos restrictiva posible, pues los alcances de la norma son sumamente amplios.

l. Debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de un delito intencional, forma parte de su vida privada y su proyección social, por lo que no es dable que se le excluya de participar activamente en asuntos que atañen a la comunidad.

5) CUARTO.—**Trámite.** Mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 50/2021, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6) El Ministro instructor, por acuerdo de cinco de abril de dos mil veintiuno, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.

7) QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Al rendir su informe y contra-argumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a. La acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque la fracción VI del artículo 12 de la ley impugnada, guarda congruencia y armonía con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el Código Penal Federal, con la Constitución del Estado de Guerrero y con la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad federativa y, por ende, no es contraria a ningún precepto de los ordenamientos previamente referidos.

b. La propia Constitución establece los casos en que las prerrogativas ahí contenidas se deben suspender, y eso sucede en el presente caso, de tal manera que no existe transgresión o discriminación a los derechos de igualdad o libertad de trabajo, ni público ni privado.

c. La ley establece los principios fundamentales para organizar el tejido social y sienta las bases para el funcionamiento del grupo hacía el futuro, limitando el poder de la autoridad estatal en favor de los gobernados, en la solución de conflictos mediante su adecuada interpretación y aplicación sistemática.

d. La política criminal busca controlar la incidencia delictiva, así como la reacción estatal, mediante un conjunto de herramientas y medidas que involucran a diversas autoridades de los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial.

e. La política criminal debe hallarse imbuida de la filosofía que emana de la propia Constitución y de las ideas democráticas, de ahí que se respetan plenamente los derechos humanos, al observarse los principios de legitimidad,

intervención mínima, bien jurídico, jurisdiccionalidad, principio de acto de culpabilidad y sobre todo el principio de aplicación racional de las penas y medidas de seguridad.

f. Se debe llamar la atención sobre lo que puede ser un desatino y un abuso en la reacción estatal frente al fenómeno delictivo con base en razones de derecho penal que puedan configurar un menoscabo a la libertad individual que afecta al final la propia dignidad humana, tratándose de la suspensión de derechos políticos.

g. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 38 constitucional, los derechos ciudadanos o políticos se suspenden en materia penal cuando el individuo está prófugo de la justicia, cuando está sujeto a un proceso criminal y cuando en la sentencia se impone esa pena.

h. El que una consecuencia jurídica delictiva sea utilizada al mismo tiempo con otros propósitos no es un asunto nuevo, sucede lo mismo con la pena de prisión a lo que se llama prisión preventiva.

8) SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero exhibió su informe, en el que manifestó lo siguiente:

a. Contrario a lo que sostiene el demandante, la norma combatida no vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, tampoco la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.

b. Si bien es cierto que el artículo 12, fracción VI, de la Ley para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, exige como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal, no haber sido condenado por delito intencional, con ello de ningún modo se violan derechos humanos.

c. Lo anterior, pues tal exigencia se justifica debido a que las personas que aspiren a ser titular de una comisaría municipal deben ser probas en el ejercicio de la función pública que habrán de desempeñar.

d. El discernimiento de probidad se pone en duda cuando la persona que pretende ser servidor público fue condenado por delito intencional; es decir,

realizó conductas contrarias a los principios de honradez y probidad, de ahí que se justifica que dicha persona no pueda aspirar al cargo.

e. No es cierto como lo indica la promovente, que la norma cuestionada impida ser comisario municipal a las personas cuando éstas ya hayan compurgado su pena, sino mas bien, tal impedimento debe entenderse cuando la condena está vigente, porque es cuando los derechos políticos están suspendidos.

f. La norma reclamada no es violatoria de los derechos que refiere la accionante, puesto que esa condena mas bien se traduce en una privación de derechos políticos, que a la vez imposibilita a aspirar a un cargo público.

g. Respecto al tema de exigencia de no haber sido condenado por delito, como requisito para ocupar un cargo público, se trae a colación que en términos de los artículos 96, fracción IV y 111, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, para la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos, presidente del Tribunal de Justicia Administrativa o fiscal general, todos del Estado de Guerrero, se requiere no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal.

h. Inclusive para ser presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos del artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para su elección, deberá reunir, entre otros, el requisito de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

9) SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la accionante y del Congreso del Estado de Guerrero, el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

## CONSIDERANDO:

10) PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción

II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,[3] en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11) SEGUNDO.—**Oportunidad.** Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

12) El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[4] dispone que el plazo para ejercitar la acción

[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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

[2] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13) En el caso, la Ley Número 652 para la Elección de Comisarias Municipales del Estado de Guerrero, impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el viernes diecinueve de febrero de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo para la interposición transcurrió del sábado veinte de febrero al lunes veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

14) Consecuentemente, si el escrito mediante el cual la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad, fue presentado en esta última fecha en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que fue presentada de manera oportuna.

15) TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

16) Del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad contra 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.

17) Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[5] las

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

[5] "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."
"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados

partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

18) Ahora, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, para el periodo 2019-2024; siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales, es claro que la accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover el presente asunto.

19) CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Guerrero manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque la fracción VI del artículo 12 de la ley impugnada guarda congruencia y armonía con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el Código Penal Federal, con la Constitución del Estado de Guerrero y con la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad federativa, por lo que no es contraria ni contraviene alguno de los preceptos de los ordenamientos previamente referidos.

20) Resulta infundada esta causa de improcedencia, en virtud de que el análisis relativo a si la porción normativa impugnada viola o no los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, 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."[6]

---

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."

[6] "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 inconstitucio-

21) QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alegó en su concepto de invalidez, en resumen, que la porción normativa combatida es discriminatoria con base en una categoría sospechosa, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público. Agregó que lo impugnado es sobre inclusivo, ya que abarca a las personas que hayan sido condenadas por un delito intencional aun y cuando no estén relacionados con las funciones de titular de una comisaría municipal del Estado de Guerrero. Así, la accionante concluye que el precepto controvertido infringe el derecho a la libertad de trabajo y obstaculiza la reinserción social, al impedir que personas que fueron sentenciadas –y que ya cumplieron con la sanción– no puedan ser nombradas en el puesto referido, aun cuando pudieron ser condenadas por un delito no relacionado con la función a desempeñar.

22) El concepto de violación resulta **sustancialmente fundado.**

23) La norma presenta al menos dos problemas. El primero es qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito intencional*. El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobre inclusivo y discriminatorio.

24) Respecto al primer problema, este tribunal advierte que la persona que aspire a ser comisario municipal del Estado de Guerrero debe *no haber sido condenado por delito intencional*, sin que quede claro si se refiere a una sentencia definitiva, es decir que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraría como un impedimento a ocupar el cargo de comisario municipal y, por ende, del derecho a ser votado, mismo que es de rango constitucional y convencional.

25) Asimismo, la norma reclamada es ambigua e imprecisa en lo que deberá entenderse por delito intencional. Ello, pues el Código Penal para el Estado

---

nalidad 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.

de Guerrero, 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 (toda vez que en el Código Penal de la entidad federativa también contempla el concepto de la preintencionalidad).

26) El primer problema tendría una solución, ya que este Tribunal Pleno ha admitido que podría realizarse una interpretación conforme a fin de adoptar una interpretación relativa a que ese impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.[7] Asimismo, podría entenderse, implícitamente, que la intencionalidad prevista como requisito para ocupar un cargo público se refiere a las conductas dolosas.

27) Sin embargo, 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.

28) 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.

29) Así, lo ha resuelto este tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[8] 85/2018, 86/2018 y 50/2019,[9] al resolver sobre normas referentes al

[7] 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 Federal, 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.

[8] 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 y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

requisito "*no contar con antecedentes penales*" (requisitos que aún resultan más agresivos frente al derecho a la igualdad).

30) 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.

31) Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[10] 83/2019[11] y 50/2019[12] 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.

32) 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.

33) 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

[9] 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.
[10] 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.
[11] 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.
[12] 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.

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.[13]

34) 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.),[14] 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.

35) 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 evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

[13] 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 señores 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).

[14] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

36) En un sentido similar, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.",[15] 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.

37) 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.[16]

38) No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o,. apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro Ordenamiento Constitucional protege tanto a personas como a grupos.

[15] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 791, con número de registro digital: 2011887.
[16] 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*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, con número de registro digital: 164779.

39) 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.

40) 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 redunda en detrimento de los derechos humanos.

41) 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.

42) Con similares razones, en la acción de inconstitucional 83/2019, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*no haber sido con-*

*denado por delito doloso*" que el legislador local estableció como requisito para ser aspirante al ejercicio del notariado.

43) 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;[17] *(ii)* la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas;[18] y *(iii)* el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),[19] o de manera tácita,[20] resulten discriminatorios.

[17] 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".

[18] 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.

[19] 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 digital: 2007798, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 603, cuyo rubro es: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN." y registro digital: 2007338, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, cuyo rubro es: "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."

[20] 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.),[21] 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.[22]

• Así, la discriminación resulta inadmisible 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 de Justicia de la Nación sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igual-

registro digital: 2010493, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyo rubro es: "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 digital: 2010500, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 980, cuyo rubro es: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

[21] Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), registro digital: 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."

[22] Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro digital: 2007731, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 602, cuyo rubro es: "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 y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, suyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

dad, 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.[23]

• 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.[24]

• Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas[25] (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*".

• 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 situa-

[23] Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro digital: 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.
[24] 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, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."
[25] Recomendación general 32, párrafo 8.

ción 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 Sala[26] 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:**[27] 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 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[28] o *(ii)* implique una afectación central

[26] Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro digital: 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 ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

[27] 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 Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu Vs. 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.

[28] Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro digital: 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 CONSTITUCIONAL.". Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), registro digital: 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es: "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 digital: 2010315 (sic), publi-

a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.[29]

**Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no

cada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, cuyo rubro es: "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."

Dicha Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro digital: 2010268, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es: "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."

[29] Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro digital: 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 digital: 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 digital: 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 digital: 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 UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y, ***(iii)*** tesis aislada 1a. CIII/2010, registro digital: 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."

tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.[30] En estos casos, el test de proporcionalidad[31] se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad* y su proporcionalidad.[32] 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".[33]

[30] 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.

[31] Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. 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."

[32] Tesis aislada P. VIII/2011, registro digital: 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."

[33] 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 *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 encuentra "razonablemente relacionados" con un "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. Vs. 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 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.)

• 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.[34] 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.[35]

• 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*.[36]

• 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.

---

[34] Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro digital: 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."

[35] Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro digital: 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

[36] Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

• 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.[37]

• 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.

44) Las consideraciones anteriores, se retomaron, al fallarse por el Tribunal Pleno las acciones de inconstitucionalidad 108/2020 y 118/2020,[38] 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 doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*", respectivamente.

45) 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 y la misma se pre-

[37] Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro digital: 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."

[38] 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.

senta, como se demostrará, con la realización de un test de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará a continuación.

46) Para ello, es necesario plasmar el contenido de la porción normativa combatida, el cual es el que a continuación se resalta:

"Artículo 12. Para ser comisaria o comisario se requiere:

"…

"VI. No haber sido condenada o condenado por delito intencional."

47) 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.

48) 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 comisarios municipales.

49) 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.

50) 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 éstos resultan constitucionalmente válidos.

51) **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.[39]

[39] 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.

52) 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.[40]

53) En efecto, la norma tiene un fin constitucionalmente válido esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un determinado empleo público.

54) 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 una comisaría municipal.

55) **Instrumentalidad de la medida:** No obstante, el requisito para las personas de no haber sido por delitos intencionales para poder ser nombrado en la titularidad de una comisaría municipal del Estado de Guerrero 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 comisario municipal con rectitud, probidad y honorabilidad.

56) 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 en la titularidad de una comisaría municipal.

57) En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:

[40] Ídem.

• No permiten identificar si la sanción impuesta por delito intencional 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 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.

58) 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 titular de una comisaría municipal en el Estado de Guerrero, 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 los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de comisario municipal.

59) 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 una comisaría municipal, 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.

60) 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,[41] 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 sobre inclusivo.

61) En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobre inclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo.[42]

62) De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluido el asociado 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.

63) Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, 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.

[41] 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.
[42] Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

64) 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 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 delinquiendo; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65) En efecto, la Primera Sala de este Tribunal ha sostenido[43] que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base

[43] "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 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 inci-

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 personalidad); 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 sancionador 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.

---

dencia en la punición.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), página 354.

"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 auto'. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpado 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 adscribírsele 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 redunda en su beneficio. Por ello, el quántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la 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*. Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), página 374.

66) En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma 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.

67) 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.

68) No pasa inadvertido que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece como requisito para ocupar ciertos cargos públicos no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal; y que, inclusive, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, determine que para la elección de su presidente se deberá reunir, entre otros, el requisito de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin embargo, el escrutinio de normas en esta vía, debe realizarse de frente a la Constitución General de la República y no de otras normas del ordenamiento jurídico nacional.

69) Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 12, fracción VI, en la porción normativa "*No haber sido condenada o condenado por delito intencional*.", de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

70) 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,[44] de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

71) SEXTO.—**Efectos.** Conforme a lo expuesto en el considerando anterior se declara la invalidez del artículo 12, fracción VI, en la porción normativa "*No haber sido condenada o condenado por delito intencional*.", de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero.

72) Asimismo, tomando en cuenta la declaratoria de inconstitucionalidad, en vía de consecuencia y para salvaguardar la total eficacia del presente fallo, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia se invalida por extensión el artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que impone como requisito para ser comisario municipal el "*No haber sido condenado por delito intencional*."

73) Las declaratorias de invalidez decretadas, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.[45]

Por lo expuesto y fundado, se:

---

[44] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

[45] "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."

## RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en atención a lo establecido en 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 Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos sesenta y cuatro y sesenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del

considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. El Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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 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 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 19/2014 (10a.) y 1a./J. 21/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCVI/2014 (10a.),

1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. LXXXIV/2015 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.), 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.) y 1a. CCCLIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 24 de octubre de 2014 a las 9:35 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 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 50/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 50/2021, en la que declaró la invalidez del artículo 12, fracción VI,[1] de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, la cual exigía como requisito para ocupar el cargo de comisaria o comisario el no haber sido condenada o condenado por delito intencional. Asimismo, se declaró la invalidez por extensión del artículo 200, fracción V,[2]

[1] **Ley Número 652 para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero**
"**Artículo 12.** Para ser comisaria o comisario se requiere:
"…
"**VI.** No haber sido condenada o condenado por delito intencional."
[2] **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero**
"**Artículo 200.** Para ser comisario se requiere:
"…
"**V.** No haber sido condenado por delito intencional."

de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que también imponía como requisito para ser comisario municipal el no haber sido condenado por delito intencional.

Para sustentar esta decisión, el Tribunal Pleno señaló que la norma en cuestión violaba el derecho de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. de la Constitución General, ya que excluía genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito intencional, aun cuando ello no se relacione directamente con la función a desempeñar.

Al respecto, formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido en que dicho requisito viola el derecho de igualdad y no discriminación, respetuosamente, no comparto la metodología con la que se alcanzó esta conclusión. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,[3] 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.

**I. El argumento de la mayoría**

La mayoría sostuvo que la porción normativa "*No haber sido condenado por delito intencional*" del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero debía ser analizada *bajo un escrutinio ordinario y no uno estricto*. Lo anterior, ya que, contrario a lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el no haber sido condenado por delito intencional *no se trata de una categoría sospechosa*.[4]

Precisado lo anterior, la sentencia advierte que la norma impugnada persigue una *finalidad constitucionalmente válida* consistente en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un determinado empleo público. No obstante, al analizar la *instrumentalidad de la medida*, concluye que la distinción no tiene una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que

[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 y 118/2020.

[4] La sentencia apoya estas consideraciones en lo sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019, en las que se resolvió sobre normas referentes al requisito de "*no contar con antecedentes penales*".

una persona sin este tipo de condena penal ejercerá sus actividades de comisario penal con rectitud, probidad y honorabilidad.

En consecuencia, la sentencia determina que la norma viola el derecho de igualdad y declara su inconstitucionalidad.

**II. Razones del disenso**

Como adelanté, coincido plenamente con la mayoría en que el precepto es inconstitucional porque exige a las personas el no haber sido condenada o condenado por delito intencional para poder ocupar el cargo de comisaria o comisario municipal. 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 compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

Como lo he sostenido en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[5] 157/2017,[6] 85/2018,[7] 86/2018,[8] 108/2020[9] y 117/2020–[10] **los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa,** pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado 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 discriminación[11] en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.[12]

[5] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.
[6] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.
[7] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[8] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[9] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.
[10] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.
[11] 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.
[12] México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.

Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

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.

Así las cosas, 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, 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.[13]

En el caso, se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa,** ya que en el informe presentado por el Poder Ejecutivo de Guerrero se argumenta que el fin de la medida es que los comisarios municipales tengan un comportamiento moralmente correcto, así como la entrega honesta y leal al cargo que ostentan. En este sentido, es posible estimar que la medida encuentra sustento en el artículo 109, fracción III, primer párrafo, de la Constitución General,[14] del cual se desprende el deber de garantizar la honradez, lealtad e imparcialidad de los servidores públicos.

---

[13] Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

[14] **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 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

No obstante, la medida analizada **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 por delito intencional*" implicaría que una persona no cuenta con las aptitudes y requisitos necesarios para ser comisaria o comisario municipal.

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 la porción normativa "*No haber sido condenado por delito intencional*" prevista como requisito para ocupar el cargo de comisaria o comisario, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Finalmente, quiero reiterar la importancia de reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa, pues permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

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."

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA).**

**II. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS PUDIERAN BENEFICIAR EN ALGÚN GRADO A ESTE SECTOR POBLACIONAL, SI SON SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, ESTABLECIENDO METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.**

**V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL**

**PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA CREACIÓN DE UNA UNIVERSIDAD ESTATAL ESPECIALIZADA EN ATENDER DIRECTAMENTE LAS NECESIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO TOMANDO EN CUENTA LAS DIVERSAS PETICIONES FORMULADAS POR LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, AGRARIAS Y COMUNALES NO EXIME DE REALIZAR ÉSTA, DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE A LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFI-**

**CACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, ASÍ COMO A EMITIR LA REGULACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 1201, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA COMUNAL DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 180/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 31 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

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

**VISTOS,** para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,[1] María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de todo el Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado el veinte de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad; adicionalmente, en lo parti-

[1] Foja 27 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

cular, se impugnaron los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la propia Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicados en el referido Decreto 1201.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante estima violados los artículos 1o., 2o., 5o. y 35, fracción VI, 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; 1, 2, 23, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—**Síntesis de los conceptos de invalidez.** La Comisión promovente destacó medularmente en el apartado relativo a los conceptos de invalidez, lo siguiente:

**• 3.1 Inconstitucionalidad del Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca por violaciones al procedimiento legislativo al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas.**

• La Comisión accionante sostiene que el decreto por el cual se expidió la ley controvertida es susceptible de impactar o afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, partiendo de la base de que la Legislatura del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, no obstante, del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros señalados.

• Bajo esta perspectiva, la accionante aduce que con ello se vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

• Destaca que la ley impugnada significa una medida legislativa que impacta en el derecho a la protección y preservación de su patrimonio cultural, toda vez que la Universidad Autónoma Cultural de Oaxaca, pretende desarrollar un programa educativo fundado en la comunidad, entendida como parte de la cosmovisión de los grupos originarios de la entidad.

• Agrega que la legislación tiene un impacto en el reconocimiento y ejercicio del derecho a la educación de ese sector de la población, afectando la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas, máxime que el Estado de Oaxaca se caracteriza por ser pluriétnico y que lamentablemente presenta un alto índice de analfabetismo y de rezago educativo.

• Señala que es incuestionable que resultaba necesario que el legislador oaxaqueño realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y las comunidades originarias con la finalidad de hacerlos partícipes en la creación de la medida legislativa y así hacer efectivos los derechos humanos que les asisten, máxime que la legislación introducida impacta de manera significativa en su vida y entorno.

• Destaca que el gobierno estatal tiene la obligación de consultar 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 Tribales en Países Independientes.

• En esa virtud, refiere que de la revisión del procedimiento que dio origen a la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicada mediante el Decreto 1201 de fecha veinte de abril de dos mil veinte, se observa que no se llevó a cabo la consulta previa indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales de la materia de manera previa a expedir ese ordenamiento aun cuando tenía la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, de ahí que exista una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

• De esa manera, se colige que se expidió una ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de los pue-

blos y comunidades indígenas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, máxime que dicha medida efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno.

• Argumenta que este Tribunal Pleno al resolver, entre otros precedentes, particularmente la acción de inconstitucionalidad 84/2016, declaró la invalidez del Decreto Número 624, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Intercultural de Sinaloa, justamente por no celebrar la consulta indígena; precisa que en dicha resolución el Tribunal Pleno razonó que al tratarse de un ordenamiento que creó una universidad estatal de carácter especializado, cuyo objeto era atender directamente las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, brindando atención gratuita en sus necesidades de educación superior, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a la emisión de la norma impugnada.

• Así, la accionante concluye que el proceso legislativo que culminó con el decreto impugnado incumplió con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, motivo por el cual se debe declarar su invalidez.

**• 3.2. Los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, que exigen como requisitos para desempeñar los cargos de titulares de la rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa y Financiera, así como de la contraloría de dicha institución educativa, "no contar con antecedentes penales" y/o "no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal" resultan inconstitucionales.**

• La Comisión accionante precisa que los requisitos para poder ser titulares de la rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa, Financiera y de la contraloría, relativos a las expresiones normativas, **"no contar con antecedentes penales"** y/o **"no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal",** transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, reconocidos en

los artículos 1o., 5o. y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público y sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.

• El primero de ellos atinente a **"no contar con antecedentes penales",** resulta inválido, en la medida de que las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de algún delito y que ya cumplieron con la sanción que les fue impuesta, deben quedar en la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• Además, la Comisión accionante advierte que dicho supuesto es sobreinclusivo ya que incluye tanto a los delitos culposos como dolosos, previstos en el numeral 8 del Código Penal del Estado de Oaxaca.

• Por lo que respecta a la expresión **"no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal",** cuando una persona haya cometido cualquier conducta típica que se sancione con una pena corporal, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán en los cargos públicos de mérito, le quedará vedado de forma absoluta la posibilidad de acceder a éste.

• En ese sentido, las normas parten de supuestos estigmatizantes que otorgan un trato diferenciado para ocupar empleos de carácter público a las personas que tengan antecedentes penales o hayan sido sentenciadas por delito que merezca pena corporal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no cuenten con antecedentes penales o no hayan recibido una sentencia por la comisión de delito que se sancione con pena corporal.

CUARTO.—**Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de siete de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó **formar y registrar** el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **180/2020** y por razón de turno se **designó** al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por diverso auto de diez de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes.

De igual manera se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República con copias del escrito de demanda y sus anexos para que antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que sólo si considerara que la materia del presente asunto trasciende a sus funciones constitucionales, manifestare lo que a su esfera competencial conviniere.

QUINTO.—**Informes de las autoridades.** El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca[2] y el Poder Ejecutivo de ese mismo Estado,[3] rindieron sus respectivos **informes,** los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veinte; asimismo, tuvo por recibidas las respectivas pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** La Legislatura Local al rendir su informe sostuvo esencialmente lo siguiente:[4]

• Resulta infundada la solicitud de invalidez del Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, así como de los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la referida ley; en virtud de que tanto el procedimiento legislativo que antecedió al decreto de mérito así como las disposiciones impugnadas, se ajustan tanto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados

[2] Mediante escrito depositado el veintiocho de septiembre de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día ocho de octubre siguiente.
[3] El escrito de mérito se depositó el nueve de octubre de dos mil veinte, en la oficina de correos de la localidad y se recibió en la referida Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el quince de octubre siguiente.
[4] Fojas 86 a 434 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales, relativos al derecho de educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.

• Contrario a lo establecido por la Comisión accionante, este Poder Legislativo no vulneró los artículos 1o., 2o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 2, 23, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; y, 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

• Lo anterior es así en la medida de que no se vulneraron los derechos fundamentales de derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, así como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; derecho a la igualdad y no discriminación; derecho de acceso a un cargo en el servicio público; libertad de trabajo y la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

• Estima que resulta infundada la pretensión de la Comisión Nacional accionante, toda vez que el Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca y los artículos 13, fracción V; 16, fracción VI; 19, fracción VI; 22, fracción VI; y 25, fracción VI, se ajustan a lo establecido en los parámetros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, relacionados con el derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.

• Por lo que hace al concepto de invalidez que formula la Comisión accionante relativo a la ausencia de consulta previa, resulta infundado, toda vez que de conformidad con el dictamen del proyecto de ley, emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación así como de Presupuesto y Programación del Congreso del Estado de Oaxaca, se precisa que la finalidad de la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma

Comunal de Oaxaca, obedece a la diversidad cultural de los pueblos indígenas que obliga a las autoridades a tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas, tal como el derecho a la educación, el cual se encuentra establecido en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales respectivos.

• En esa tesitura, la Legislatura Local señala que con la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, se garantiza el derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, ello de conformidad con los artículos 3o., fracción II, incisos e), g) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Declaración de los Derechos Humanos; y, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

• Precisa la Legislatura Local que resulta infundado lo expresado por la Comisión accionante, en virtud de que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, en ninguno de sus preceptos, impacta o afecta a los pueblos y comunidades indígenas en sus derechos, sino que en realidad constituye un acto de progresividad respecto de los derechos humanos que les asisten.

• Destaca que a través de las Comisiones Permanentes Unidas de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como de presupuesto y programación, se expuso que ha existido una exigencia por parte de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas, para reclamar el reconocimiento e incorporación de los conocimientos comunitarios a la educación oficial, al igual que también ha habido exigencias a través de diversas peticiones formuladas por autoridades municipales, para la creación de una universidad o una institución de educación superior de carácter oficial en todo el Estado y con ello la incorporación de sus conocimientos comunitarios a la educación oficial por parte de las autoridades municipales.

• Exigencia que no sólo se hace evidente en el dictamen, sino que también a través de las diferentes peticiones para la creación de una universidad o una institución de educación superior de carácter oficial en sus comunidades y con

ello la incorporación de sus conocimientos comunitarios a la educación oficial por parte de diversas autoridades municipales.

• De esta manera, la Legislatura Local sostiene que han sido los propios pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, los que le han exigido el reconocimiento de sus procesos educativos, a la par de la implementación de una institución de educación superior en sus localidades, en la inteligencia de que dichas peticiones fueron atendidas por el Poder Legislativo a través de la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal.

• En consecuencia, se desprende que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, no constituye ninguna acción legislativa unilateral, ni mucho menos afecta de manera negativa los derechos humanos o colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, por el contrario, es un acto de reconocimiento a su derecho humano a la educación, particularmente la superior, así como su derecho a la inclusión social.

• Señala que el derecho humano a la consulta previa deriva a partir de que los pueblos y comunidades indígenas, debido a su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales, por lo que este derecho reconocido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, así como en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se instaura como un mecanismo para garantizar su participación en las decisiones políticas más trascendentes que pudieran llegar a afectarlos con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación.

• En relación con el derecho a la consulta, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, concretamente, en su numeral 6.2, señala que ésta tiene como finalidad llegar a un acuerdo e incluso lograr el consentimiento acerca de aquellas medidas propuestas que sean susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas; incluso, la Comisión accionante precisa que la consulta a los pueblos indígenas, se refiere únicamente para aquellas situaciones que en realidad afecten o generen un efecto restrictivo y negativo en sus derechos.

• Partiendo de la base de que únicamente tienen derecho a participar en aquellas consultas previas respecto de determinadas materias que efectivamente les afecten, la Comisión destaca que no resultan aplicables las acciones de inconstitucionalidad 81/2018, 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 84/2016 y 31/2014; la controversia constitucional 32/2012; así como los amparos en revisión 631/2012 y 499/2015, ya que se debe atender al caso concreto y diferenciado.

• En otro tenor, señala que es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, vulneran las disposiciones de la Constitución General de la República, en virtud de que dichas porciones normativas únicamente regulan los requisitos para que las personas puedan acceder a ser titulares de la Rectoría de las Coordinaciones Académicas, Administrativas, Financieras y Contraloría de la Institución Educativa, de ahí que al estar normados los requisitos a que se contraen las disposiciones impugnadas, se actualiza la armonización legislativa relacionada con el principio de certeza jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

• En este sentido, considerando que la prohibición de discriminación, contenida en el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución General, debe entenderse como el trato diferenciado por el cual se priva o restringe de ciertos derechos o prerrogativas a individuos o grupos de personas, en algunos casos por simples condiciones de hecho, ajenas al control del sujeto discriminado, tales como su origen étnico, nacionalidad o condición social, derivadas de la naturaleza, como son el género, condiciones de salud y edad; bajo esta perspectiva, el hecho de que la ley impugnada haya establecido el requisito de antecedentes no penales en las porciones normativas impugnadas, debe considerarse como disposiciones de carácter informativo, sin que sea posible considerarlas como discriminatorias. Al respecto, cita la tesis aislada de Tribunales Colegiados que lleva por rubro: "FUERZAS ARMADAS NACIONALES. LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL QUE NIEGA A UNO DE SUS MIEMBROS SU ASCENSO AL GRADO DE OFICIAL SUPERIOR, POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE CUENTA CON ANTECEDENTES PENALES NO ES DISCRIMINATORIA."

SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo.**[5] El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca al rendir su informe, no esgrimió argumento alguno para desvirtuar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que únicamente se limitó a tener por ciertos los actos que se le atribuyeron, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 1201 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO.—**Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró pertinentes, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha diez de noviembre de dos mil veinte.[6]

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil veintiuno se declaró **cerrada la instrucción** y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] 1o. de su ley reglamentaria[8] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9]

[5] Fojas 437 a 443 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.
[6] Fojas 476 a 477 vuelta.
[7] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."
[8] "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstituciona-

toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita, en lo general, la declaración de invalidez de la totalidad del Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, por ausencia de consulta indígena previa y, en lo particular, de diversas disposiciones del propio ordenamiento legal en cita que prevén requisitos para ocupar diversos cargos en la referida institución académica, al considerarlas violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Bajo esta perspectiva, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto segundo[10] del Acuerdo General 14/2020, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

---

lidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[9] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[10] "Segundo. **A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal,** sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

En esa virtud, en el presente caso se advierte que el Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, fue publicado el veinte de abril de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado, fecha en la cual se encontraban suspendidos los plazos en este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de agosto de dos mil veinte,[11] se concluye que ésta se promovió de manera **oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter general, federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 1201, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca; el escrito fue presentado y firmado[12] por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la referida Comisión Nacional; cargo que acreditó con copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de

[11] Foja 53 vuelta del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 180/2020, tal y como se desprende del expediente electrónico respectivo.
[12] Foja 53 del escrito inicial relativo, según se desprende del expediente electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.[13] A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[14] y 18 de su reglamento interno,[15] establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidente.

En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 180/2020, fue promovido por un órgano **legitimado** constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO.—**Causas de improcedencia. IV.1 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca al rendir su informe no hizo valer ninguna causa de improcedencia, sino que exclusivamente se limitó a tener por ciertos los actos que se le atribuyeron, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 1201 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

**IV.2 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Por su parte, la Legislatura del Estado de Oaxaca al presentar su informe, sí destacó que resultaba **improcedente** la solicitud de invalidez del Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca y, en lo particular, respecto de los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI, y 25, fracción VI, del ordenamiento legal en cita; lo anterior, en virtud de que tanto el decreto impugnado en lo tocante a la consulta indígena previa, así como las disposiciones legales impugnadas, se ajustan a lo establecido en los estándares previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales, re-

[13] Dicha certificación se encuentra anexada al escrito de la acción de inconstitucionalidad, en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 180/2020.
[14] "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."
[15] "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."

lativos al derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, de ahí que el Decreto 1201 no vulnere ninguna disposición constitucional ni convencional.

La referida causa de improcedencia alegada por la Legislatura del Estado de Oaxaca, debe **desestimarse** porque se encuentra estrechamente relacionada con el estudio de fondo. En este punto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número P./J. 36/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[16]

Una vez que se ha desestimado la única causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo en su informe y al no advertir la actualización de alguna otra de oficio por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición.

**1.** Inconstitucionalidad del Decreto Número 1201, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca por violaciones al procedimiento al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas.

**2.** Los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, exigen como requisitos para desempeñar los cargos de titulares de la rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa y Financiera, así

[16] El criterio jurisprudencial lleva por texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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."

como de la contraloría de dicha institución educativa, el no contar con "antecedentes penales o no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal", son discriminatorios al resultar sobreinclusivos. (Debe destacarse que el presente considerando únicamente se analizaría en el dado caso de que el Tribunal Pleno no alcanzara la mayoría calificada para invalidar la totalidad del Decreto derivado de la ausencia de la consulta indígena previa).

SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos. Tema 6.1 Inconstitucionalidad del Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca por violaciones al procedimiento al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas.** En el primer concepto de invalidez, la Comisión accionante señaló que la creación de la ley impugnada viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, contemplado en el artículo 2o., apartado B, fracción II, de la Constitución Federal, así como el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Es **fundado** el argumento de invalidez planteado.

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 afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

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 afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012,**[17] se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así

[17] 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

como los diversos 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.

Bajo esta perspectiva, se destacó que a los pueblos indígenas, les asiste el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

**a) La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

**b) La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

**c) La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos

---

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.

ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

**d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

De igual forma, 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 expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los diversos 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.

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.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, 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.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,**[18] 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.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014,**[19] se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas 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.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016,**[20] 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.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma

[18] Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, 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.

[19] 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, 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

[20] 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.

general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

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.

Bajo esta perspectiva, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017,**[21] se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la 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,**[22] 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.

De igual forma en la **acción 116/2019 y su acumulada 117/2019,**[23] se invalidó la totalidad del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Cons-

[21] 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 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.

[22] 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.

[23] Resueltas el doce de marzo de dos mil veinte, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad fe-

titución Política del Estado de Hidalgo, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno de dicho Estado,[24] por no realizar la consulta previa a las comunidades indígenas.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018,**[25] se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

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,

derativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

[24] En esta misma tesitura, en cuanto a declarar la invalidez de normativas por falta de consulta a las comunidades indígenas se resolvió la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

[25] 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.

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 afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

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.

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 apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

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.

4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

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,[26] en tanto que la consulta

[26] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.

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.

Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020,** en la que el Pleno de este tribunal 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.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera 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.

Una vez expuesto lo anterior y por lo que respecta al caso concreto, debe destacarse que **la ley impugnada sí constituye una medida legislativa que tiene relación con los intereses y derechos de los grupos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.**

En efecto, el Decreto Número 1201, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca crea una universidad estatal de carácter especializado cuyo objeto es atender directamente las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca.

De conformidad con el artículo 2 de la ley en estudio,[27] la citada Universidad Autónoma Comunal tiene por objeto impartir educación superior de licenciatura y posgrado; cursos de actualización y especialización en sus modalidades escolar y extraescolar, formando profesionales con sensibilidad y conocimientos culturales y comunitarios; organizar y desarrollar actividades de investigación así como proyectos humanitarios y científicos en atención primordialmente a los problemas de la comunidad, regional, estatal o nacional en relación con las condiciones del desenvolvimiento cultural social e histórico; preservar, promover, difundir y acrecentar la cultura y los conocimientos comunitarios; desde esta perspectiva, tiene como objetivo primordial impartir servicios educativos pertinentes para incrementar la cultura con base en las necesidades de las comunidades indígenas.

Para efecto de cumplir con sus fines, de conformidad con el artículo 3 del ordenamiento legal orgánico en cita,[28] la universidad tiene diversas facultades para validar y ofrecer servicios educativos para la sociedad, dirigidas y enfocadas principalmente a las comunidades indígenas; de igual forma, cuenta con todas aquellas atribuciones necesarias para planear, diseñar, programar, desa-

[27] "**Artículo 2.** La Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, basada en el principio de autonomía, tendrá como objetivo:
"I. Impartir la educación superior de licenciatura y de posgrado, cursos de actualización y especialización en sus modalidades escolar y extraescolar formando profesionales con sensibilidad y con conocimientos culturales y comunitarios.
"II. Organizar y desarrollar actividades de investigación y proyectos comunitarios, humanísticos y científicos, en atención primordialmente a los problemas de la comunidad, así como regional, estatal o nacional y en relación con las condiciones del desenvolvimiento cultural, social e histórico; y,
"III. Preservar, promover, difundir y acrecentar la cultura y los conocimientos comunitarios."
[28] "**Artículo 3.** La universidad a fin de realizar su objeto tendrá las facultades para:
"I. Organizarse conforme a lo establecido en sus ordenamientos interiores;
"II. Plantear y programar sus planes de estudios y las actividades de investigación, de difusión comunitaria y cultural, conforme a los principios de libertad, de cátedra y de investigación;
"III. Expedir certificados de estudios, diplomas, títulos y grados académicos;
"IV. Revalidar y establecer equivalencias de estudios del mismo tipo educativo, realizados en otras Instituciones educativas;
"V. Incorporar estudios y otorgar o retirar reconocimiento de validez para fines académicos, a los realizados en planteles particulares que impartan el mismo tipo de enseñanza, con planes y programas equivalentes; y,
"VI. Celebrar todo tipo de convenios, contratos o acuerdos con instancias públicas, privadas o sociales, para la realización de su objeto."

rrollar, administrar, evaluar, acreditar y certificar las actividades propias del proceso educativo superior.

Como se desprende de lo anterior, la ley orgánica impugnada afecta a los pueblos y comunidades originarias e indígenas del Estado de Oaxaca, en virtud de que se crea y regula una institución estatal destinada a la atención de las necesidades de educación superior de estas comunidades dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local, efectivamente tenía la ineludible obligación de consultarles directamente y de manera previa a la emisión del Decreto 1201 impugnado.

Ahora bien, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, el cual fue remitido por el propio órgano legislativo y que obra tanto en el expediente físico,[29] como en su formato electrónico, se desprende que en ninguna etapa del procedimiento legislativo, se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos y comunidades indígenas, de manera previa a la emisión del decreto impugnado, por lo cual se materializa una violación al derecho de consulta que les asiste.

Sin que obste lo señalado por la Legislatura Local en cuanto a que la exigencia de los pueblos y comunidades indígenas para reclamar el reconocimiento e incorporación de los conocimientos comunitarios a la educación oficial, particularmente en lo atinente a la creación de la universidad intercultural, se satisfizo, toda vez que en el dictamen inicial se tomaron en cuenta diversas peticiones formuladas por las autoridades municipales, agrarias y comunales,[30] correspondientes a los Municipios de San Andrés Solaga, Villa Alta; San Juan Mixtepec, Juxtlahuaca; Barrio San Miguel Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca; Santo Domingo del Estado. Putla Villa de Guerrero; San Pedro Amuzgos, Putla, Oaxaca; San Juan Guichicovi; Matías Romero Avendaño; Santo Domingo Petapa; Santa María Colotepec, Pochutla Oaxaca; Unión Hidalgo; Unión Hidalgo, Istmo de Tehuantepec; Santa María Yaviche, Villa Alta; San Pedro Comitancillo Oaxaca;

[29] Fojas 86 a 434 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.
[30] Fojas 10 a 21 del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Santa María Tlahuitoltepec Mixe; Guelatao de Juárez; San Jaltepec de Candoyac, Cotzocón, Mixe; y Ciudad Ixtepec. Bajo esta perspectiva, destaca el Poder Legislativo en su informe que han sido los propios pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, los que les han exigido el reconocimiento de sus procesos educativos así como una institución de educación superior en sus localidades, peticiones y solicitudes que se atendieron con la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal, en estricta observancia a los principios de progresividad y de educación intercultural, reconocidos en los artículos 1o. y 3o. de la Constitución General, así como en los diversos 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ciertamente, el hecho de que diversas autoridades municipales, presidentes y regidores, así como otro tipo de autoridades como agentes municipales y tesoreros, entre otras, hayan solicitado la creación de una institución o universidad estatal, con lo cual, a decir de la Legislatura Local, se cumplió con la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal; ello de manera alguna, no sustituye ni suple la obligación constitucional y convencional de que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca haya formulado una consulta entre los pueblos y comunidades indígenas que cumpla las exigencias consistentes en que sea **previa,** es decir durante las primeras etapas del procedimiento legislativo y antes de que se apruebe el decreto legislativo impugnado; **culturalmente adecuada,** aspecto que significa que debe cumplirse la consulta de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, particularmente la exigencia de que la **representación** de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones; **informada,** que se provea de información precisa sobre la naturaleza, alcance y consecuencias de la creación de la universidad intercultural a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta, lo que incluye el conocimiento de los posibles riesgos, de manera que acepten la creación de la universidad intercultural de manera **voluntaria;** y que la consulta sea de **buena fe,** con miras a llegar a un **acuerdo** en cuanto a la creación de institución educativa.

Incluso, en el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del decreto impugnado en la presente acción, no se respetaron las fases que este Alto Tribunal ha determinado como esenciales; en efecto, no se respetó la fase

**preconsultiva** porque durante la secuela del procedimiento legislativo no se definió la forma en que se llevaría el proceso, la forma de intervención ni la formalización de acuerdos entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas; no se respetó la fase **informativa,** ya que las autoridades no entregaron a las comunidades un análisis ni una evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas que se tomarían en la creación de la universidad; no existió una **deliberación interna,** dado que de los antecedentes legislativos, no se advierte que haya existido el dialogo, acuerdos ni una evaluación al interior de las comunidades respecto de las medidas legislativas que se adoptaron respecto de la institución educativa; finalmente, no se cumplió con la fase de **decisión,** en virtud de que no se comunicaron los resultados ni se entregó el dictamen respectivo.

Tampoco pasa desapercibido lo argumentado por el Congreso del Estado de Oaxaca, en cuanto a la medida legislativa, resulta benéfica para las comunidades indígenas en la entidad, particularmente lo señalado en el sentido de que "se puede advertir que la consulta a los pueblos indígenas por parte del Estado se encuentra prevista únicamente para situaciones que afecten o sean susceptibles de generar un efecto restrictivo o negativo a sus derechos". Ciertamente, como se explicó previamente 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,** en la medida de que la consulta representa una garantía del derecho a la **autodeterminación** de estos pueblos y comunidades, de ahí 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,** en la inteligencia de que estimar que la afectación directa fuese exclusivamente 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.

Cabe destacar que tal como se extrae del dictamen de la comisión, la asamblea comunitaria constituye la instancia de decisión social, económica y política de esas comunidades y pueblos. De esa forma, tanto de la exposición

de motivos como del dictamen del decreto impugnado se extrae la voluntad de crear un centro de estudios adaptado a las necesidades de los estudiantes oaxaqueños, en general, pero que pugna en específico por la revaloración y defensa de los derechos culturales de los pueblos originarios.

Además, se advierte que los profesionistas zapotecos, entre otras comunidades han intentado explicar su modo de vida, así como su cultura, y que de estas demandas sociales surgen las iniciativas del dictamen. Abona a lo anterior el hecho de que el propio Poder Legislativo Local, en su informe reconoce que el objetivo de esta ley es garantizar la educación de los pueblos y comunidades indígenas, de esa manera resulta evidente que la ley impugnada afecta directamente a las comunidades indígenas y, por ello, era necesario que el legislador oaxaqueño cumpliera con la obligación de realizar la consulta indígena antes de la expedición de la ley combatida.

Atento a lo anterior, se concluye que, con la emisión de la ley impugnada, existió una violación directa al artículo 2o. de la Constitución General, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de ahí que lo procedente sea declarar la invalidez total del Decreto 1201, por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veinte de abril de dos mil veinte.

Al haberse concluido que la ley impugnada viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, 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 jurisprudencial del Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[31] las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad de-

[31] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…

berán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidez total** de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1201, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el veinte de abril de dos mil veinte, determinación que **surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca,** en los términos que a continuación se precisan.

En efecto, este Tribunal Pleno determina que los efectos de invalidez total del Decreto 1201, que contiene la Ley Orgánica de esta Universidad, se surtan después de transcurridos dieciocho meses contados a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a la Legislatura Local, de tal suerte que el Congreso pueda realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, como lo mandata la Constitución y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo cual le permita legislar lo correspondiente en la materia de educación indígena con los ajustes que se estimen pertinentes; ello sin perjuicio de que el órgano legislativo pudiera realizar el procedimiento de consulta previa en un plazo menor derivado del ejercicio de su potestad legislativa que constitucional y legamente le asiste.

Por lo expuesto y fundado,

**RESUELVE:**

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

"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."

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de abril de dos mil veinte, en términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ese Congreso deberá legislar en la materia de educación indígena, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

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

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

Mossa, Franco González Salas en contra de los precedentes citados, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 2) determinar que, en el plazo señalado, el Congreso del Estado realice la consulta con las exigencias establecidas por esta Suprema Corte, sin perjuicio de que la realice en un plazo menor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios.

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

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

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

La tesis aislada de rubro: "FUERZAS ARMADAS NACIONALES. LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL QUE NIEGA A UNO DE SUS MIEMBROS SU ASCENSO AL GRADO DE OFICIAL SUPERIOR, POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE CUENTA CON ANTECEDENTES PENALES NO ES DISCRIMINATORIA ." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave I.7o.A.361 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 1408, con número de registro digital: 178734.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 y P./J. 37/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, páginas 865 y 863, con números de registro digital: 181395 y 181398, respectivamente.

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

En la sesión celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de todo el Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, al considerar que vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado porque el Congreso Local no realizó la consulta exigida constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Coincido con la decisión alcanzada y las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez decretada de las normas.

**Comentarios previos.**

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,[1] y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[2] los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"**Artículo 2**

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con

[1] "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. …"
"**Artículo 2o.** …
"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.
"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. …"

[2] Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mi novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"**Artículo 6**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." (énfasis añadido)

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,[3] que la falta de consulta es un vicio de procedimiento

[3] Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.
Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.[4] En este caso se impugnaba una ley fundamental para este

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

[4] Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.
La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.
El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"

grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[5]

[5] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.[6] La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[7] En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

---

la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[6] Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

[7] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**Voto aclaratorio.**

Es absolutamente reprochable que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente convenio* ***no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados*** *a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales"*.

Una lectura empática del Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó el decreto impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,[8] quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe

[8] "**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, 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; …"

la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.[9]

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 180/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 180/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez total del Decreto Número 1201, por

[9] Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de abril de dos mil veinte, toda vez que en su expedición se violó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, previsto en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas tribales y afromexicanas, tal como lo he venido haciendo en reiterados precedentes sobre la misma materia.

**I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta.**

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia; no obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos.[1] Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos del "Pueblo Saramaka Vs. Surinam" del vein-

[1] Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

tiocho de noviembre de dos mil siete, y "Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador", de veintisiete de junio de dos mil doce, entre otros, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.[2]

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.[3]

**(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos.**

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.[4] Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.[5]

---

[2] Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce a las 9:32 horas, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

[3] Informe *A/HRC/12/34* del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, 15 de julio de 2009; informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Apéndice* sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, 5 de octubre de 2009; informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, 6 de julio de 2012.

[4] Véase, entre otros, Corte IDH, C*aso del Pueblo Saramaka vs. Surinam,* excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C, No. 172, párr. 135; y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

[5] Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, ***se justifican* por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas,** y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.[6]

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como ***un derecho instrumental o de participación,*** en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

**(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.**

El derecho a la consulta previa ***merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar*;** esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina ***dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar*.** Así, se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las* ***medidas de reforma constitucional o legislativa*** *que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las* ***medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares,*** *como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de con-*

que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de derechos humanos, informe A/HCR/21/47 del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 6 de julio de 2012, párr. 50.

[6] ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 15 de julio de 2009, párr. 42.

*sulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses*". (énfasis añadido)[7]

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.[8]

En el presente caso, la medida consiste en la publicación del Decreto Número 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, el cual es susceptible de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los Poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

**(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.**

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

En este mismo sentido, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*".

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efec-***

[7] Informe *A/HRC/12/*34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 15 de julio de 2009, párr. 45.
[8] Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.

***tivo*.** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,[9] y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.[10]

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.[11]

---

[9] **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**
"Artículo 6.
"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:
"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

[10] **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**
"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."
"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

[11] *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el relator especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada[12] los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza, sí resultan particularmente orientadores.

***1. La consulta debe realizarse con carácter previo.*** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".[13] Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.[14]

***2. La consulta no se agota con la mera información.*** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.[15]

***3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.*** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.[16]

---

dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

[12] Informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Apéndice* sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, 5 de octubre de 2009.

[13] OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, No. 172, párr. 134.

[14] Informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, 5 de octubre de 2009, párr. 20.

[15] *Cfr.,* OIT. *Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

[16] OIT: *Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la

***4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.***

Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.[17]

***5. La consulta debe ser sistemática y transparente.*** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.[18]

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."[19]

---

Ciudad (FTCC), documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

[17] *Cfr.* Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, e*xcepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, No. 172, párr. 134; OIT: i*nforme del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

[18] *Op. Cit.,* OIT. *Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* párrs. 79, 95 y 105.

[19] Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General,**[20] en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante

Sin embargo, dichas ***consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.***[21]

Por lo anterior, coincido totalmente con la invalidez total del Decreto Número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, aunque con razones adicionales que fortalecen el contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

La tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

---

acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

[20] OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "… Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

[21] ONU*: Informe sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No.169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989.* Rol No. 309-00, 4 de agosto 2000, considerando séptimo.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto Núm. 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

**II. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS PENALMENTE POR DELITO DOLOSO Y AQUELLAS PERSONAS QUE NO TIENEN ANTECEDENTES PENALES, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS DIRECTORA O DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

**IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO DOLOSO PARA SER DIRECTORA O DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA 'POR NACIMIENTO' Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA 'Y NO**

**HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO', DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 192/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS,** para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte[1] ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 32, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento" y VII, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 241, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de junio de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o., 5o., 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 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

[1] Tal como se desprende de la foja 33 vuelta del escrito inicial que se desprende del expediente electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 192/2020.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión promovente señaló en su **único concepto de invalidez** lo siguiente:

• El artículo 32, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", y VII, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, vulneran los derechos humanos a la igualdad y no discriminación al impedir de forma injustificada a las personas a ocupar cargos públicos con base en la nacionalidad o la condición social y jurídica de las personas, aspecto que además impacta en los derechos de acceso a cualquier empleo o comisión en el servicio público, así como la libertad de trabajo.

• Las normas controvertidas establecen como requisitos para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, entre otros, ser mexicano por nacimiento y no haber sido sentenciado por delito doloso, requisitos que resultan discriminatorios, en tanto que otorgan un trato injustificadamente diferenciado excluyendo a cierto sector de la población que aspiran a ejercerlo.

**A) Requisito de ser mexicano por nacimiento.**

• Por cuanto hace al primer requisito para el cargo de director general, establecido en el artículo 32, fracción I, de la ley impugnada, consistente en gozar de la nacionalidad mexicana por nacimiento, dicha exigencia resulta discriminatoria toda vez que coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento.

• De esa manera, se considera que dicha disposición se traduce en una medida que al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en cuanto al acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a

elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

• Además de los casos expresamente dispuestos en la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

• Al respecto el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, de esa manera si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad de configuración legislativa para regular ciertas materias, también lo es que aquélla se encuentra limitada por mandato constitucional, así como con los derechos humanos, reconocidos en la propia Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

• La Comisión accionante precisa que el Tribunal Pleno al fallar las acciones de inconstitucionalidad 46/2018, 59/2018, 87/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019, estableció que las Legislaturas Locales carecen de libertad de configuración constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

• Por otro lado, considera que debe tomarse en consideración lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 35/2018, mediante la cual el Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma similar a la que se está impugnando, específicamente el artículo 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del propio Estado de Chiapas, en la que se exigía la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser director general de un organismo descentralizado de la administración paramunicipal.

• Precisa que las funciones del cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral van encaminadas a la representación y administración de dicho organismo público, es decir, sus atribuciones no van encaminadas a

satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso a las personas con la nacionalidad mexicana por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioridades del Estado.

• Aunado a lo anterior, la norma impugnada vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan con las calidades exigidas por las leyes, las cuales deben entenderse como méritos y capacidades, por lo que exigir el requisito de mérito no es un elemento que se relacione con dichos méritos y capacidades.

• Por otro lado, se señala que la norma impugnada no supera un escrutinio estricto dado que la medida establecida, no cumple con el requisito de cumplir con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ya que no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral deba ser exclusivamente cubierto por quienes ostenten la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo.

• Asimismo, la medida legislativa adoptada no está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, puesto que no está conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno, habida cuenta de que no es la medida menos restrictiva.

• Desde esta perspectiva, la norma impugnada resulta discriminatoria, toda vez que excluye sin base constitucional a las personas mexicanas por naturalización del acceso a un cargo público, ya que al tener la calidad de ciudadanía mexicana, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

• De esa manera, el artículo 32, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, resulta inconstitucional puesto que restringe a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de director

general del Centro de Conciliación Laboral, en igualdad de condiciones que las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento.

**B) Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso.**

• Respecto del requisito previsto en la fracción VII del artículo 32 de la ley impugnada, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso", se estima que resulta sobreinclusivo, al excluir de forma injustificada a un sector de la población a aspirar al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado con las funciones que se desempeñarán en el cargo.

• En ese sentido, la norma impugnada discrimina con base en una categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido condenadas por delitos dolosos, en el entendido de que el requisito en comento no supera un análisis estricto de constitucionalidad.

• Ciertamente, el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso no cumple con una finalidad constitucional imperiosa en la medida que no existe un mandato en la propia Constitución que exija un requisito de esa índole ni se encuentra relacionado con el logro de algún objetivo constitucional, mucho menos, que se trate de la medida menos restrictiva, de ahí que la norma resulta discriminatoria.

• La Comisión accionante señala que la disposición impugnada contraviene el principio de reinserción social al impedir a las personas que han sido condenadas por un delito doloso a acceder al cargo público, en virtud de que los delitos de que se trata no se relacionan con las funciones a desempeñar.

• Por tanto, la porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso" contenida en la fracción VII del artículo 32 impugnado, se debe invalidar al ser discriminatorio por generar una distinción injustificada, exclusión, preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de un delito doloso y han cumplido con tal sanción.

CUARTO.—**Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Por proveído de diez de agosto[2] de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó **formar y registrar** el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **192/2020** y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

En esa misma fecha,[3] mediante diverso auto, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran los respectivos informes, de igual forma ordenó que se diera vista a la Fiscalía General de la República con copias del escrito inicial y sus anexos, para que, hasta antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le correspondiera, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que sólo en el caso de que considerara que la materia del presente asunto trascendiera a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

QUINTO.—**Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas,[4] rindieron sus respectivos informes,[5] los cuales fueron **admitidos** por el Ministro instructor mediante acuerdos de tres de diciembre de dos mil veinte y cinco de enero de dos mil veintiuno, respectivamente; asimismo, se tuvieron por recibidas las respectivas pruebas y se ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos. En esa virtud, única-

[2] Fojas 1 y 2 del acuerdo respectivo que obra en el expediente electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 192/2020.
[3] Ídem.
[4] En el caso del Poder Legislativo previo a admitir el informe respectivo, mediante acuerdo correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil veinte, se le previno para que el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Séptima Legislatura del Estado de Chiapas, acreditara su personalidad; ello se desprende del acuerdo respectivo integrado al expediente electrónico.
[5] Tal como se desprende del expediente electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 192/2020.

mente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha dos de febrero de dos mil veintiuno.[6]

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el once de noviembre de dos mil veinte[7] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas rindió el **informe** correspondiente en el que medularmente señaló lo siguiente.

• Sostiene que se actualiza la causa de improcedencia relativa a que no se contraviene la Constitución General de la República, prevista en el artículo 19, fracciones VII y VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en efecto, a su parecer no se controvierte ningún precepto constitucional ni convencional, particularmente porque las porciones normativas impugnadas, se emitieron en beneficio de la sociedad y con la finalidad de contar con funcionarios adecuados, honorables y respetables, por lo que la Legislatura estima que no es procedente la acción de inconstitucionalidad, por lo cual debe sobreseerse.

• Por otro lado, refiere que es infundado e inoperante el único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que refiere que el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, es contrario a la Constitución General y a los derechos humanos que en ella se contienen; ello es así, toda vez que el referido decreto es constitucional, porque va encaminado a garantizar, proteger y salvaguardar a la ciudadanía chiapaneca en cuanto al acceso a la justicia laboral, así como contar con los operadores jurídicos adecuados, como es el caso del director general del Centro de Conciliación Laboral.

[6] Fojas 1 y 2 del acuerdo respectivo, agregado al expediente electrónico atinente a la acción de inconstitucionalidad 192/2020.
[7] Fojas 1 y 26 vuelta del informe presentado por el Poder Legislativo, agregado al expediente correspondiente.

• La Legislatura precisa que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos parte de una indebida interpretación del artículo 32, en sus fracciones I y VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en virtud de que dicho precepto en ningún momento violenta los artículos 1o., 5o., 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni los tratados a que hace referencia, puesto que la persona que debe fungir como director general, es la que atenderá el cargo de administración y la representación del centro de conciliación, por lo que será la encargada de ejercitar todo tipo de acciones para representar, difundir, promocionar y proteger los derechos humanos, además de que será la que vigilará que el referido centro de conciliación lleve a cabo sus fines y atribuciones, por lo que deberá ser una persona honorable, de buenas costumbres y antecedentes profesionales idóneos.

• De esta manera, señala que los requisitos que estableció el legislador no deben ser considerados como violaciones a derechos humanos, sino como limitantes o restricciones que cuentan con sustento constitucional y legal, aunado a que debe tomarse en cuenta que la función del director general consiste en representar y administrar el centro de conciliación laboral ,así como vigilar que cumpla con sus fines, razón por la cual, quienes realizan dicha función deben ser personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad invulnerable, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficacia, capaces de generar confianza en la sociedad.

• El Decreto Número 241 impugnado, resulta constitucionalmente válido, en virtud de que fue realizado con fundamento en las facultades concurrentes que le son otorgadas al Congreso del Estado, en el artículo 45, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 73, fracción XXI, inciso a), párrafo segundo y 124.

• La norma impugnada está encaminada a otorgar una mayor protección y derecho a la seguridad jurídica, en virtud de que otorga un mayor beneficio para las personas de la sociedad chiapaneca, pues resulta acorde con la realidad que impera en nuestro país, por lo que no vulnera ningún derecho humano ni resulta discriminatoria.

• Por último, refiere que es de suma importancia regular el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral, cuya finalidad primordial es satisfacer las necesidades e intereses colectivos, para proteger y fomentar los valores de la convivencia armónica y la paz social, ello en beneficio de la sociedad de Chiapas, garantizando una mayor protección a los derechos humanos de las personas; por consiguiente, tal regulación no puede considerarse violatoria, puesto que por el contrario busca el mayor beneficio para la protección de las personas.

SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el uno de diciembre de dos mil veinte,[8] la subconsejera jurídica del Estado de Chiapas, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, presentó el **informe** correspondiente, en el que señaló en esencia, lo siguiente:

• Las disposiciones impugnadas no resultan inconstitucionales, en virtud de que la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, tiene su fundamento en la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, la que a su vez deriva de la fracción XX del artículo 123, apartado A, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que no pueda ser inconstitucional la ley que se impugna al ajustarse a la ley marco.

• Las fracciones impugnadas no realizan un trato discriminatorio ni excluyen a algún sector de la población que aspiran a ocupar ese cargo público, ya que, en el presente caso, el principio de igualdad se cumple cuando el legislador, al emitir sus leyes, justifica de manera plena su acto legislativo a efecto de tratar desigualmente situaciones análogas, por el contrario, resulta una restricción válida, la cual, además, supera un examen de razonabilidad.

• Refiere que el Constituyente previó excepciones y reservas para cargos y funciones que excluyen a mexicanos por naturalización y facultó al legislador

[8] Fojas 1 y 15 vuelta del informe presentado por el Poder Ejecutivo, agregado al expediente correspondiente.

para establecer las reservas que se sustentan en la relevancia del cargo o función, dichas reservas se encuentran establecidas en la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; en esa medida, se estima que el artículo impugnado evita injerencias o conflicto de intereses con otras naciones, a la vez que ayuda a conservar la independencia y la soberanía nacional.

• Ahora bien, por cuanto hace al requisito relativo a "no haber sido condenado por delito doloso", previsto en la fracción VII del artículo 32 de la norma impugnada, este resulta constitucional, toda vez que los legisladores se ciñeron de manera estricta a lo referido en la Norma Fundamental para garantizar la idoneidad, moralidad, probidad y eficacia en el ejercicio del cargo o función pública. En efecto, la armonización legislativa plantea la homologación de la normatividad a nivel nacional, así como la implementación directa de los tratados internacionales en la legislación federal, evitando así, discrepancias entre las leyes generales, secundarias y orgánicas.

• En esa virtud, se sostiene que la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, se encuentra armonizada con lo previsto en la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, siguiendo estrictamente las directrices establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal del Trabajo. La armonización de las leyes locales se refiere al proceso por el cual, las leyes locales en una materia determinada se llegan a asemejar a las leyes de otras entidades federativas, al tiempo que conservan su identidad propia como leyes de carácter local.

• En ese tenor, el artículo 32, fracciones I y VII, en las porciones normativas "ser mexicano por nacimiento" y "no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso" por ningún motivo transgreden los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, como erróneamente sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que lo único que hace el legislador es establecer requisitos para elegir al director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, salvaguardando los principios de legalidad, honradez, lealtad, fidelidad, imparcialidad, eficiencia y con-

fiabilidad en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, de la persona que vaya a ocupar el cargo.

• En consecuencia, el sentido del legislador chiapaneco no consiste en realizar una distinción, sino caso contrario, su finalidad es buscar el mejor perfil que comprenda en su dimensión objetiva, externa o social, la buena reputación del candidato, la cual tiene como componente, por una parte, las buenas cualidades morales o profesionales de la persona, que pueden considerarse como valores, con el objetivo de que la persona que desempeñe el referido cargo lo realice de la mejor manera.

OCTAVO.—**Cierre de Instrucción.** Mediante proveído correspondiente al dos de febrero de dos mil veintiuno[9] se declaró **cerrada la instrucción** y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[10] 1o. de su ley reglamentaria[11]

[9] Foja 3 del proveído de fecha dos de febrero de dos mil veintiuno, agregado al expediente electrónico.

[10] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

[11] "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[12] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de las fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento" y VII, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, al considerarlas violatorias de los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Bajo esta perspectiva, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto segundo[13] del Acuerdo General Número 14/2020, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

[12] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

[13] "Segundo. **A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal,** sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

En esa virtud, en el presente caso el Decreto 241 por el que se expidió la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, fue publicado el veintinueve de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del mencionado Estado, fecha en la cual se encontraban suspendidos los plazos en este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de agosto de dos mil veinte,[14] se concluye que ésta se promovió de manera **oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó las fracciones I y VII del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 241; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la referida Comisión Nacional; cargo que acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de

[14] Fojas 1 y 33 vuelta del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 192/2020, tal y como se desprende del expediente electrónico respectivo.

noviembre del dos mil veinticuatro.[15] A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[16] y 18 de su reglamento interno,[17] establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidente.

En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, fue promovido por un órgano **legitimado** constitucionalmente y presentado por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO.—**Causas de improcedencia. IV.1 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas al rendir su informe **no hizo valer ninguna causa de improcedencia,** sino que directamente entró a desvirtuar el concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**IV.2 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** El Poder Legislativo sostuvo que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracciones VII y VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a su parecer no se controvierte ningún precepto constitucional ni convencional, particularmente porque las porciones normativas impugnadas, se emitieron en beneficio de la sociedad y con la finalidad de contar con funcionarios adecuados, honorables y respetables, por lo que la Legislatura estima que no es procedente la acción de inconstitucionalidad y debe sobreseerse.

[15] Dicha certificación se encuentra anexada al escrito de la acción de inconstitucionalidad, en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 192/2020.
[16] "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional. ..."
[17] "Artículo 18. (Órgano ejecutivo).
"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Debe **desestimarse** la referida causa de improcedencia, pues se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del presente medio de impugnación. En este punto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número P./J. 36/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[18]

Efectivamente, si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que signifique una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deben estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobreseer respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

Del escrito de demanda se desprende que una de las cuestiones planteadas en el presente asunto es que las fracciones I y VII de la norma general impugnada son inconstitucionales, porque vulneran los principios de igualdad y no discriminación, así como el derecho a acceder a un cargo público.

Bajo esta perspectiva, para estar en aptitud de determinar si las normas generales impugnadas efectivamente vulneran o no los referidos principios, resulta necesario verificar si las normas inciden de algún modo en esos derechos, que es precisamente lo que plantea el promovente en sus motivos de invalidez, lo que significaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del estudio de fondo del asunto.

Una vez que se ha desestimado la única causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo en su informe y al no advertir la actualización de alguna otra de oficio por parte de este Alto Tribunal, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

[18] El criterio jurisprudencial lleva por texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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."

QUINTO.—**Precisión de la litis.** En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es posible desprender los siguientes temas:

**1.** La fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en la porción normativa **"por nacimiento",** como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en relación con los principios de igualdad y no discriminación, así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.

**2.** La fracción VII del artículo 32 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a **"no haber sido condenado por delito doloso",** como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en relación con los principios de igualdad, no discriminación, así como de reinserción social.

SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos. Tema 6.1. La fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en la porción normativa "por nacimiento", como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación del Estado de Chiapas, en relación con los principios de igualdad y no discriminación, así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala en esencia que el requisito consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar el puesto de director general del Centro de Conciliación Laboral resulta contrario a los principios de igualdad y no discriminación, así como de libertad de trabajo, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en dicha situación, toda vez que las personas que sean mexicanas por naturalización, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad del referido centro de conciliación.

De igual forma, destaca que la porción normativa impugnada realiza una distinción indebida basándose en el origen nacional de las personas como categoría sospechosa, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El artículo impugnado, en la porción impugnada prevé:

"Artículo 32. Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

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

Los motivos de invalidez relativos a la inconstitucionalidad del requisito **"por nacimiento"** son sustancialmente **fundados** de acuerdo con lo siguiente.

El Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018,** en la que se abordó un tema similar al que aquí se analiza;[19] lo cual, también se ha examinado en las acciones de inconstitucionalidad **35/2018,**[20] **45/2018** y su acumulada **46/2018,**[21] **59/2018,**[22] **88/2018, 93/2018,**[23] **4/2019,**[24] **40/2019**[25] y **111/2019.**[26]

De los asuntos citados; y, en particular, de las **acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 88/2018,**[27] destacan como principales consideraciones, las siguientes:

[19] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa **"por nacimiento",** de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.
[20] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.
[21] Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.
[22] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.
[23] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.
[24] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.
[25] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[26] Resuelta en sesión de veintiuno de julio dos mil veinte.
[27] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en

• Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas,** pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a **declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.**

• La habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse, como sucede en el caso, que el Congreso de una entidad federativa, no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, **se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada,** sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues **resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.**

A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

"Título I
"...

"Capítulo II
"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, en su porción normativa **"por nacimiento"**, y 260, fracción I, en su porción normativa **"por nacimiento",** de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército

en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y,

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

• La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

• La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*,

esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

• La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

• De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

• Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

• Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

• La reforma tuvo por objeto, la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

• La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales

de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

• Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

• Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

• En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A) del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

• Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

• Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

• En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

• Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la

soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

• Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

• En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

• Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

• Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática del gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

• La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".

• El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

Del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones; además, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas; en tanto que fue precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el **ejercicio de ciertos cargos y funciones, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento,** pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

A partir de entonces, el Constituyente ha estado definiendo expresamente aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los **comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso**

**a la información pública y a la protección de datos personales federal** (artículo 6, apartado A), **comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones** y de la **Comisión Federal de Competencia Económica** (artículo 28) los **depositarios de los Poderes de la Unión** (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el **titular de la Auditoría Superior de la Federación** (artículo 79), los **secretarios de despacho** (artículo 91), los **Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** (artículo 99), **consejeros del Consejo de la Judicatura Federal** (artículo 100), el **fiscal general de la República** (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los **gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales** (artículo 116), y los **Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México** (artículo 122, apartado A, fracción IV).

En este contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento, pero, además, en términos de su párrafo segundo, precisó que **"esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión".**

De esa manera, este Alto Tribunal arriba a la convicción, de que **las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos;** toda vez que derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución General reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, **la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas,** quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que **la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta,** pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que **los cargos y funciones correspondientes**

**sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional).**

Consecuentemente, aplicados los razonamientos anteriores a las porciones normativas impugnadas en el presente caso, resultan **inconstitucionales,** pues el **Congreso del Estado de Chiapas** en el artículo 32, fracción I, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas; en la porción normativa "**por nacimiento**" está **incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de director del Centro de Conciliación Laboral para dicha entidad federativa.**

En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto en estudio, lo procedente es declarar la **invalidez de la fracción I del artículo 32, en la porción normativa: "por nacimiento"; de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.**

**Tema 6.2. La fracción VII del artículo 32 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "no haber sido condenado por delito doloso", como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en relación con los principios de igualdad, no discriminación, así como de reinserción social.** La Comisión accionante estima que la norma impugnada resulta inconstitucional, al vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, de acceso a un empleo público y de reinserción social, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que ya fueron condenadas por delito doloso.

Agrega que las normas impugnadas atentan contra la dignidad humana, que anulan o menoscaban los derechos y libertades de las personas, en tanto establecen una distinción basada en una categoría sospechosa que implica categorizar, excluir, marginalizar o discriminar a quienes cuentan con determinadas características o atributos, en el caso, las asociadas a la condición jurídica del aspirante.

El artículo impugnado, en la porción indicada, refiere lo siguiente:

"**Artículo 32.** Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"VII. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por delito doloso.**"

Los motivos de invalidez relativos a la inconstitucionalidad del requisito consistente en **"no haber sido condenado por delito doloso"** resultan **fundados** de acuerdo con los siguientes razonamientos.

En primer término, debe subrayarse que el artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, constituye la base constitucional de los Centros de Conciliación Laboral de las diversas entidades federativas, al señalar que la función conciliatoria entre los trabajadores y los patrones se llevará en el orden local mediante los referidos centros, destacando que cuentan con autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y de gestión y que se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, destacando el Constituyente que la **integración y funcionamiento de los citados centros de conciliación se determinará en las leyes locales.**

En efecto, la Constitución General prevé en el párrafo segundo de la fracción XX del apartado A atinente al artículo 123, lo siguiente.

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"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.**"

Como se desprende de lo anterior, en la última parte del párrafo segundo el Constituyente habilitó a los Congresos Locales a determinar a través de la normativa correspondiente cómo estarán integrados los Centros de Conciliación Laborales a nivel estatal y cómo será su funcionamiento.

De esta manera, a las Legislaturas de las entidades federativas se les concede un amplio margen de configuración legislativa, con la finalidad de que impongan, como en el caso del Estado de Chiapas, los requisitos que considere prudentes y necesarios a todas aquellas personas que aspiren a ejercer el cargo de "director del Centro de Conciliación Laboral".

En este punto, debe destacarse que no pasa desapercibido que si bien el precepto constitucional mencionado, el artículo 123, apartado A, fracción XX, pero en su último párrafo,[28] establece las cualidades y requisitos necesarios con

[28] 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

los que debe contar la persona que aspire a ocupar la titularidad del **"Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral",** lo cierto es que dichas exigencias no pueden entenderse replicadas a nivel local, porque el Constituyente claramente dispuso que la integración y funcionamiento de la función de conciliación en el orden local dependería de la configuración legislativa de cada una de las Legislaturas Locales.

En efecto, el Poder Reformador precisó que los citados órganos de conciliación a nivel estatal deberían ser especializados e imparciales, contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, habida cuenta que deben regirse por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad; no obstante, **en lo tocante a su integración y funcionamiento,** aspecto que **incluye la designación de su titular, así como los requisitos y exigencias con los que deberá cumplir la persona que aspire al referido cargo, se reservó a las Legislaturas Locales.**

Ahora bien, debe destacarse que el referido margen de configuración legislativa debe ceñirse a un criterio de **razonabilidad** en relación con los requisitos que se le impondrán a aquella persona que aspire a ocupar el puesto de director, los cuales deberán estar vinculados con las funciones y atribuciones que efectivamente realizará, habida cuenta que dicha libertad también se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos. En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."[29]

---

delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos 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 aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

[29] Localización: [J] P./J. 11/2016 (10a.), Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52, con número de registro digital: 2012593.

En esa tesitura, es importante señalar que las funciones principales (artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas)[30] atinentes al cargo de "director general del Centro de Conciliación Laboral" de la entidad están encaminadas a la **representación y administración** de dicho organismo público, cuestiones que no se encuentran relacionadas con resguardar la soberanía o seguridad nacional ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioridades del Estado, por lo que la exigencia de **"no haber sido condenado por delito doloso",** efectivamente resulta desproporcional y sobreinclusivo, en atención a los siguientes razonamientos.

[30] "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.
"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."

En principio, debe precisarse que 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, el artículo 35, fracción VI,[31] de la Constitución Federal prevé que es un derecho de la ciudadanía, **poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.**

Dicho derecho es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes:

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"**Artículo 23.** Derechos políticos

"**1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"**c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

[31] "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."

"**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"**Artículo 25.** Derechos políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"**c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**"

En ese contexto, es importante destacar que, cuando la Constitución Federal, se refiere en su artículo 35, al concepto **"calidades",** ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido a las **"características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne",**[32] interpretación que es consis-

[32] Número de registro digital: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD." Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, P./J. 123/2005.

tente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.[33]

**CONVENIO 111**

"**Artículo 1**

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

La referida noción de **"calidades",** asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003,** es también compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere

[33] Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

que **"la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes."** En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona,** que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes,** del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que 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."

La noción en cuestión se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006,** fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

"... el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"**Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a 'algo, que permiten juzgar su valor'.**

"**Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran 'para un cargo o dignidad'.**

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma,** por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa **'lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella'.**

"La segunda también está dirigida a establecer que lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano."

De esa manera, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término **"las calidades que**

**establezca la ley",** se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados *–en el ámbito de sus respectivas competencias–*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que **los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función,** lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias **(aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas)** necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

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.

Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, entre otros,[34] y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

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

[34] Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.[35]

Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, **en condiciones generales de igualdad,** en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora bien, en el caso concreto, la norma impugnada exige para el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas "**no haber sido condenado por delito doloso**".

Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad de carácter estricto.

A pesar de ello, **es suficiente un examen simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobreinclusivas.

En efecto, si bien la norma en cuestión persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, que el encargado de la titularidad del Centro de Conciliación Laboral para el Estado de Chiapas, debe cumplir con ciertas calidades a fin de salvaguardar que los acuerdos, resoluciones y laudos que emita el Centro se realicen con objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo y transparencia, de esa manera el legislador pretende crear un filtro para el acceso al cargo.

[35] 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.

No obstante, el requisito para las personas de "**no haber sido condenado por delito doloso**" para poder ser nombrado en la de la titularidad ya referida, **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.**

De esa manera, **no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad,** por lo 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;** de ahí que **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 en la titularidad del Centro de Conciliación Laboral Estatal.**

En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:

• No permite identificar si la sanción privativa de la libertad por delito doloso y por más de un año se impuso por resolución firme.

• No distingue entre delitos graves o no graves.

• No contiene 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.

En esa tesitura, la 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 titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, lo cierto es que **establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión a causa de un delito doloso,** 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 los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público.**

En ese orden de ideas, **sí se restringe el acceso a un empleo público determinado, porque el aspirante fue condenado penalmente por delito doloso,** generando con ello una **condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional** para ejecutar de manera eficiente el respectivo empleo.

Bajo esta perspectiva, por las razones expresadas en el caso, 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 empleo público,** a personas que en el pasado pudieron haber sido condenadas penalmente por delito doloso, **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.

Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un empleo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, pues **exigir el no haber sido condenado por delito doloso, 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 delinquiendo;** lo cual resulta contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma **infringe el derecho de igualdad, ya que contiene una distinción** que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar** y, por tanto, **tampoco tiene una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido,** además de que no es la medida menos restrictiva, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad.

Similares consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 118/2020,[36] resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos.

Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es **fundado,** por lo que este Tribunal Pleno determina que la fracción VI, en la porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso"** del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas es **violatorio del derecho de igualdad** previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de las fracciones I, en su porción normativa **"por nacimiento"** y fracción VII, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso",** ambos del artículo 32 de la Ley Orgánica de Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 241, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de junio de dos mil veinte, **surtirá**

[36] El Tribunal Pleno por mayoría de nueve votos determinó declarar la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa **"no haber sido 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, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte. El Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio; el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente; con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

**sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Chiapas.**

Para efectos ilustrativos el artículo deberá quedar redactado de la manera siguiente:

"Artículo 32. Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

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

"...

"VII. Gozar de buena reputación ~~y no haber sido condenado por delito doloso~~."

Por lo expuesto y fundado,

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa **"por nacimiento",** y VII, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso",** de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 241, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, en términos de los considerandos sexto y séptimo 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*.

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

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de la metodología y de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 32, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 241, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las páginas de la treinta y seis a la cuarenta y dos, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar

Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.2, consistente en declarar la invalidez del artículo 32, fracción VII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 241, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte. 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

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

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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10.32 horas.

La tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 192/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 192/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de las porciones normativas "*por nacimiento*" de la fracción I, así como la diversa "*y no haber sido condenado por delito doloso*" de la fracción VII, ambas del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.[1]

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones distintas. A continuación explico las razones de mi voto.

**1. Requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana "por nacimiento" para ejercer el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.**

**a) Fallo mayoritario.**

En el primer apartado de la sentencia, se analiza el argumento de la Comisión accionante relativo a que el requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana "por nacimiento" previsto para acceder al cargo de director general del Centro

[1] **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas**
"**Artículo 32.** Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:
"**I**. Ser mexicano **por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
"…
"**VII.** Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso.**" (Énfasis añadido).

de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, previsto en el artículo 32, fracción I, de la Ley Orgánica de dicho centro, era contrario a los principios de igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo, al excluir de manera injustificada a las personas mexicanas por naturalización.

Para analizar dicho argumento, el Tribunal Pleno retoma las consideraciones de diversos precedentes,[2] en los cuales se ha sostenido que a partir de la interpretación sistemática del artículo 32 de la Constitución General,[3] en relación

[2] Acciones de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos a favor de invalidar la porción normativa "por nacimiento" prevista en la fracción I del artículo 23 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa; 35/2018, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte; 45/2018 y su acumulada 46/2018, resuelta el dieciocho de junio de dos mil veinte; 59/2018, resuelta el siete de enero de dos mil veinte, se resolvió la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" prevista en la fracción I, numeral 1, del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima; 88/2018, resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos se declaró la invalidez de la porción "por nacimiento" prevista en las fracciones I de los artículos 208 y 260 de la Ley de Seguridad del Estado de México; 93/2018, resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, se declaró la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" establecida en la fracción I, del artículo 25, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa; 4/2019, resuelta el siete de enero de dos mil veinte; 40/2019 resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; 111/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte; 157/2017, resuelta el veintitrés de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; 67/2018 y su acumulada 69/2018, resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; 113/2020, resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos; y 182/2020 resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

[3] **Constitución General**

"**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 ... 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 practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

con el diverso 1o. constitucional,[4] se desprende que la propia Constitución General reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Bajo tales consideraciones, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

**b) Razones del voto concurrente.**

Si bien comparto la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, no comparto las consideraciones del fallo que retoman lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 59/2018, 4/2019, 35/2018, 40/2019, 88/2018, 93/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 111/2019, 157/2017, 67/2018 y su acumulada 69/2018, 113/2020 y 182/2020, pues en reiteradas ocasiones he señalado que solamente la Constitución General puede distinguir entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos.

[4] **Constitución General**
"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como la acción de inconstitucionalidad 48/2009,[5] he manifestado, contrario a lo expresado por la mayoría, que la interpretación más coherente del artículo 32 de la Constitución General con el principio de igualdad y no discriminación debe ser restrictiva, en el sentido antes apuntado; de modo que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Locales, pueden exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos públicos, fuera de los casos previstos expresamente en la Norma Fundamental.

Al respecto, he explicado que el artículo 32 de la Constitución General debe interpretarse de la manera más restrictiva posible para evitar discriminar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización; que la única interpretación que permite lograr este objetivo es que ni la Federación ni las entidades federativas pueden hacer distinciones de este tipo; y que esta interpretación es acorde con el principio pro persona, puesto que, si los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c), de este instrumento internacional dispone que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018,[6] enfaticé que, desde la reforma constitucional de febrero de dos mil once (previa a la "reforma en materia de derechos humanos" de junio del mismo año):

"… ya no era viable que ni las Legislaturas de los Estados ni el Congreso de la Unión establecieran distinciones entre categorías de mexicanos.

"Esto –para mí– queda mucho más claro con el texto actual del artículo 1o., que establece un bloque de constitucionalidad en que están incluidos no sólo los derechos humanos de fuente [nacional], sino todos los derechos humanos constitucionalizados de fuente internacional. Y por ello creo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas de los Estados pueden hacer esta distinción, con independencia de lo que diga una interpretación literal del artículo 32, porque –repito– creo que toda la Constitución se tiene que ver a

[5] Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de catorce de abril de dos mil once.
[6] Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta de julio de dos mil veinte.

la luz de una óptica distinta, que privilegia la vigencia y el desarrollo de los derechos humanos. Y reiteraré el voto concurrente que he emitido en diversos asuntos desde entonces."

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" establecida en la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas,[7] lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

**2. Requisito consistente en "no haber sido condenado por delito doloso" para ejercer el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.**

**a) Fallo mayoritario.**

En este apartado, la sentencia analiza el argumento en el que la Comisión accionante aduce que el requisito consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso*" previsto en el artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas,[8] para acceder al cargo de director general de dicho centro, resulta inconstitucional al vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, de acceso a un empleo público y de reinserción social, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que fueron condenadas por delito doloso.

A través de un examen simple de razonabilidad, el Pleno resolvió que dicha porción normativa infringe el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones

---

[7] **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas**
"**Artículo 32.** Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:
"**I.** Ser mexicano **por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos." (Énfasis añadido).

[8] **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas**
"**Artículo 32.** Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes:
"…
"**VII.** Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso.**" (Énfasis añadido).

de igualdad, porque si bien está dirigido a todas aquellas personas que puedan aspirar a dicho cargo, lo cierto es que establece un requisito que excluye de manera genérica a cualquier persona que cumplió una condena de prisión a causa de cualquier delito doloso, además de que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide, incluso, valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público.

En ese sentido, el Pleno resolvió declarar la invalidez de la porción normativa consistente en "*y no haber sido condenado por delito doloso*" prevista en el artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

**b) Razones del voto concurrente.**

Aunque coincido plenamente con la mayoría en cuanto a que la porción normativa impugnada es inconstitucional, no comparto la metodología ni las consideraciones, por las razones que a continuación expresaré.

Como lo he sostenido en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[9] 85/2018,[10] 86/2018,[11] 50/2019,[12] 125/2019,[13] 157/2017,[14] 108/2020,[15] 117/2020,[16] 118/2020,[17] 184/2020,[18]

[9] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés 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 veintisiete de enero de dos mil veinte.
[12] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.
[13] Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad iniciado de oficio para ejercer el cargo de director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
[14] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.
[15] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.
[16] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.
[17] Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.
[18] Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un

263/2020,[19] 182/2020[20] y 50/2021–[21] –**los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa,** pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han compurgado 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 discriminación[22] en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.[23] Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

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, me parece que la reso-

delito doloso para ejercer el cargo de comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

[19] Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Nayarit.

[20] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

[21] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

[22] 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, 2004, Serie No. 11, página 168.

[23] México Evalúa, "La cárcel en México: ¿para qué?", página 23-24. Disponible en: «*https://www.mexicoevalua.org/la-carcel-en-mexico-para-que/*».

lución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.[24]

En el caso, se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente importante,** ya que con este requisito el legislador pretende preservar un perfil adecuado de la persona que fungirá como director del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, lo cual constituye un objetivo acorde con la fracción III del artículo 109 constitucional,[25] así como con el principio de profesionalismo que debe regir a los referidos centros en términos del artículo 123, apartado A, fracción XX, segundo párrafo, de la Constitución General.[26]

---

[24] Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." [J]; Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109. registro digital: 2010595. Disponible en: «*https://sjf2.scjn.pjf.gob.mx/detalle/tesis/2010595*».

[25] **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 en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones." (Énfasis añadido)

[26] **Constitución General**

"**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.

"…

"**A**. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"…

"**XX.** …

"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." (Énfasis añadido)

Sin embargo, la medida en cuestión **no está estrechamente vinculada con dicha finalidad,** porque reviste carácter absoluto y resulta sobreinclusiva, al no permitir diferenciar los casos en que la comisión de un delito doloso (por su tipo, gravedad o fecha de comisión) revela indudablemente la falta de aptitud de la persona que aspire a ocupar el cargo de director del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

Así, la amplitud con que está redactada la norma combatida tiene como efecto la exclusión de las personas que –en cualquier momento de su vida– hubieran cometido un delito doloso, sin tomar en cuenta que los antecedentes penales no reflejan nada concluyente sobre la calidad e idoneidad de la persona para ejercer el cargo.

Finalmente, reitero la importancia de reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa, pues permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado una pena y contrarrestar el estigma social que padecen.

Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita las oportunidades y a reafirmar categóricamente que las personas deben ser tratadas con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este 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 3 de mayo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10.32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 192/2020.

1. En sesión pública ordinaria de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, declarando la invalidez de las fracciones I y VII del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

El motivo del presente voto es el de aclarar los motivos que me hicieron apoyar el sentido de la sentencia, pero no la totalidad de sus consideraciones.

2. La litis de la acción de inconstitucionalidad se circunscribió a analizar la constitucionalidad del artículo 32, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*" y VII, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*" de la ley anteriormente mencionada.

3. Al respecto, comparto tanto el sentido como las consideraciones que sustentaron la declaración de invalidez de la porción normativa referida sobre "no haber sido condenado por delito doloso". Sin embargo, es en relación con la diversa porción normativa reclamada que regula el requisito de nacionalidad que hago el presente voto concurrente.

4. En suma, para una mayoría de las y los integrantes del Pleno, la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" deriva de una cuestión competencial. Acorde a su interpretación, el numeral 32 de la Constitución Federal, particularmente en su párrafo segundo,[1] reservó para la Federación la facultad de imponer a la nacionalidad mexicana por nacimiento como condición para acceder a determinados cargos públicos.

5. Condición que responde a que ciertos puestos públicos, por su naturaleza y funciones de defensa de la soberanía nacional, requieren que sus titulares estén desprovistos de vínculo jurídico con otros países o sumisión a éstos. Así, la incompetencia de las entidades federativas para establecer la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a un cargo público acarrea, de forma inmediata, la invalidez de éste; razón por la cual no resulta necesario entrar a un análisis sobre la validez del fin de la norma.

6. Como lo adelanté, si bien coincido con la declaración de invalidez, lo hago por razones distintas a las expresadas por la mayoría, siguiendo la posición que he adoptado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,[2]

[1] "Artículo 32. …
"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."

[2] Fallada el 31 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones

20/2012,[3] 40/2012,[4] 87/2018 y 35/2018; en donde mi postura para declarar la invalidez de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

7. A mi juicio, del artículo 32 constitucional no puede advertirse una intención del Poder Constituyente de establecer una regulación sobre la totalidad de los cargos públicos del país ni de avocar de manera exclusiva a la Federación la facultad de imponer el requisito en disputa. Por tanto, y en interpretación conjunta con el 124 constitucional, debe concluirse que las entidades federativas se encuentran igualmente facultadas para decidir sobre la imposición de la mencionada barrera de entrada a determinados puestos.

8. La raíz de la invalidez de la porción normativa reclamada "por nacimiento" es más bien su incapacidad para superar un examen estricto de constitucionalidad a la luz de los principios de igualdad y no discriminación (al estar relacionada la medida legislativa con una categoría sospechosa). Es decir, el fin de esta limitante debe ser constitucionalmente imperioso, así como estrictamente idóneo y necesario para alcanzarlo.

9. Como ya lo ha mencionado este Tribunal Constitucional con anterioridad, la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para acceder a ciertos cargos públicos obedece a la finalidad, constitucionalmente válida, de defensa de la soberanía nacional relacionada con las funciones desempeñadas en éstos. Funciones cuya presencia no se advierten en el cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas. Consecuentemente,

---

que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

[3] Fallada el 2 de julio de 2013 por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

[4] Fallada el 4 de julio de 2013 por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

al no obedecer a un fin legítimo imperioso, la imposición de un requisito de nacionalidad por nacimiento significa un trato diferenciado entre iguales carente de justificación y en directa contravención a los principios de igualdad y no discriminación.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 192/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 32, fracción I, porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral para el Estado de Chiapas, en relación con el requisito de exigencia de mexicanidad por nacimiento para el acceso a un cargo público, al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 32. Para poder desempeñar el cargo de director general, deberá cumplir con los requisitos siguientes: I. Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos;[1] sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,[2] que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior se desprendió la considera-

[1] De las Ministras Piña Hernández, Esquivel Mosa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[2] Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. La suscrita Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones.

ción de que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Política del país.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez del precepto a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. **¿El Congreso de Chiapas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Chiapas al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

**2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?**

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución,** se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva

también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.** …"

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,[3] etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos ***en ella misma*** y ***en otras leyes del Congreso de la Unión*****.**

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelan contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución General de la República, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de

[3] Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

**I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.**

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente,** lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40[4] y 41[5] un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas.**

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reser-

[4] "**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."

[5] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. …"

vadas a los Estados o a la Ciudad de México;[6] es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Chiapas no está legislando en materia de nacionalidad,** sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento,** lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional,** como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexte o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del país, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

**II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.**

[6] "**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."

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Chiapas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Así, al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar (y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral para el Estado de Chiapas). Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.[7]

Es posible que estemos ante un tema (exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos) que muy rara vez –si acaso– las Legislaturas Locales lograrían justificar por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, deberían analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[7] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, con número de registro digital: 169877.
Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**II. 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 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**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 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. 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 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA (ARTÍCULO 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA REGULAR LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE SUS CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XX, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA EXIGENCIA DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DEL CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XX, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO DEBE REPLICARSE POR LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR SUS CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORAL (ARTÍCULO 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA ES DIFERENTE AL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO MEDIANTE SENTENCIA EJECUTORIA PARA SER VICEFISCAL O FISCAL ESPECIALIZADO DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ANALIZADO EN UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 46, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE PUEBLA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y JONATHAN SANTACRUZ MORALES.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a **veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.**

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 85/2021, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos;** y

**RESULTANDO:**

**1.** PRIMERO.—**Antecedentes de las normas impugnadas.** El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución Federal), relativas a la transformación del sistema de justicia en materia del trabajo, con alcance a sus instituciones y procesos, ya que desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje para quedar a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los Estados; asimismo, se crean los centros de conciliación como instancias prejudiciales especializadas e imparciales con naturaleza de organismos descentralizados con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

**2.** En el artículo segundo transitorio de dicho decreto de reforma, se estableció el plazo de un año a partir de su entrada en vigor para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales realizaran las adecuaciones legislativas correspondientes.[1]

[1] "**Segundo.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente decreto, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo."

**3.** Con motivo de lo anterior, el gobernador del Estado de Puebla presentó una iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional referido e implementar la reforma laboral en Puebla.[2]

**4.** Realizados los trámites legislativos, el catorce de abril de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.[3]

**5.** SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 46, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y fracción IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de esa entidad el catorce de abril de dos mil veintiuno.[4]

---

[2] "**Artículo 63.** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:
"**I.** Al gobernador del Estado. ..."
"**Artículo 70.** El ejercicio del Poder Ejecutivo de la entidad se deposita en una sola persona que se denominará 'GOBERNADORA O GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA.'"
"**Artículo 79.** Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...
"**II.** Ejercer la representación general del Estado. ...
"**VI.** Iniciar ante el Poder Legislativo, leyes y decretos, y pedirle que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de competencia federal."

[3] Decreto 219 por el que la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, por el que se reforman los artículos 7 y 67 Ter fracciones V y VI; y se adicionan la fracción VII al artículo 67 Ter, los artículos 67 Quinquies, 67 Sexies, 67 Septies, 67 Octies, 67 Nonies, 67 Decies, 67 Undecies, 67 Duodecies y 67 Terdecies, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el viernes veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

[4] "**Artículo 46.** Para poder ser designado como titular de la dirección general, deberá cumplir con lo siguiente:
"...
"**V.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;
"...

**6.** TERCERO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**7.** CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:

• Las normas impugnadas transgreden **los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceder a un cargo público,** al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público, pues la personas que ya fueron sancionadas por un delito doloso y cumplieron con la sanción impuesta deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• **Violación al derecho de igualdad y no discriminación.** No es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño de un servicio público a las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, una vez que hayan cumplido con la pena impuesta, tal medida es injustificada y discriminatoria para quienes se encuentran en esa situación, pues les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, en específico a ocupar un cargo público.

Para que las restricciones sean válidas, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes, y hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentren estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

Quien ostente el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla también fungirá como titular de la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno de dicho centro y desempeñará funciones directivas, administrativas, técnicas, profesionales y lógico-jurídicas, para realizar plenamente las funciones necesarias para que el organismo cumpla con su objeto.

"**IX.** No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito dolosos (sic), cualquiera que haya sido la pena, y ..."

Podría pensarse que la fracción V en la porción "*y no haber sido condenado por delito doloso*", y la fracción IX del artículo 46 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, exigen cierta probidad y honestidad de las personas que aspiren a ser titulares de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral; terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse en sociedad, tras haber compurgado una pena por la comisión de alguna conducta delictiva con base en su situación social y/o jurídica. No obstante, el legislador debió acotar lo más posible las exigencias impugnadas, esto es, que se restringiera el acceso al cargo público únicamente a personas que hayan cometido conductas delictivas estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, lo que válidamente pondría en duda su probidad, integridad y honestidad.

Los requisitos previstos en las fracciones impugnadas crean una condición estigmatizante, pues implican una prohibición absoluta y sobreinclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en sociedad.

Cometer un delito y ser sancionado por ello, no tiene la consecuencia de marcar al autor como un delincuente de por vida o como una persona que carece de honestidad y probidad por el resto de su vida.

Los requisitos impugnados y previstos en ambas fracciones son discriminatorios por generar distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo mencionado. Además, propician discriminación por motivos de condición social, pues obstaculizan el ejercicio del derecho a ocupar un cargo público en igualdad de condiciones que las demás personas.

• **Violación al derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.** Los requisitos que establecen las fracciones impugnadas, impiden de manera injustificada que las personas se dediquen libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público cuando hubieran sido condenadas por un delito doloso, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por el delito cometido, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar en el cargo en cuestión.

En atención a las actividades del cargo, las restricciones contenidas en las normas impugnadas son desproporcionadas y sobreinclusivas, porque atentan contra el derecho a la libertad del trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público, pues excluyen a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aunque éste no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral.

La generalidad y amplitud de las normas impugnadas, implica una prohibición absoluta que impide acceder en igualdad de circunstancias al respectivo empleo público a personas que en el pasado fueron 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 ya han sido cumplidas.

Si bien el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé como requisito, no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del organismo descentralizado federal, encargado de la función conciliatoria de las diferencias entre trabajadores y patrones, ello no puede hacerse extensivo a quien ocupe dicho cargo a nivel local.[5]

**• Las normas no superan el examen de escrutinio ordinario de proporcionalidad.** No existe una relación lógica entre los requisitos establecidos en el

[5] "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
"**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ..."
**Fracción XX. Párrafo octavo.** "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 periodos 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 aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."

artículo 46, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y fracción IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla y las funciones a desempeñar por el director general del Centro de Conciliación Laboral.

Las normas impugnadas establecen una distinción para acceder al mencionado cargo público, entre las personas que fueron condenadas por un delito doloso y aquellas que no están en ese supuesto, con lo cual excluye injustificadamente a las personas que se encuentran en el primer supuesto, generando un régimen diferenciado entre unas y otras.

Si bien las normas impugnadas cumplen con un fin constitucionalmente válido, debido a que buscan generar condiciones propicias para el desempeño, no tienen una relación directa, clara e identificable para el necesario cumplimiento de dicho fin, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones correspondientes a su cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en ese supuesto no ejercerán sus labores de forma adecuada o que carezcan de dichos valores, ni tampoco que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, al no advertir que los preceptos impugnados tengan una conexión directa con el fin constitucionalmente válido, la medida atenta contra el derecho a la igualdad y contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

• Se solicita la extensión de invalidez a todas las normas relacionadas.

**8.** QUINTO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de diecinueve de mayo 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 bajo el número **85/2021,** y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**9.** SEXTO.—**Admisión.** Por acuerdo de cuatro de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo por designados delega-

dos, dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara su pedimento. Asimismo, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

**10.** SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** Mediante escrito presentado vía electrónica, el dos de julio de dos mil veintiuno, el licenciado Enrique Juárez Vasconcelos, director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla, en representación del Poder Ejecutivo de ese Estado, rindió informe en el que señaló lo siguiente:

• **Los actos del Ejecutivo estaban dentro de sus atribuciones constitucionales.** El gobernador del Estado de Puebla promulgó y ordenó publicar la ley impugnada, pero esos actos no son inconstitucionales o inconvencionales, en virtud de que cuenta con atribuciones para ello, conforme al artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.[6]

• **Las normas surgen de un mandato constitucional.** La ley impugnada surgió del decreto publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación por el que se reformaron los artículos 107 y 123 de la Constitución Federal, en materia de justicia laboral, en el cual se proyecta un nuevo modelo en el sistema jurídico laboral de nuestro país.

• **No se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación.** La naturaleza del centro de conciliación es dirimir los conflictos laborales de forma especializada e imparcial y fungir como apoyo a la autoridad jurisdiccional, por lo cual debe contar con personal que pueda desempeñar un papel íntegro frente a los intereses de los trabajadores, que garantice que las conductas que se desarrollen en él sean ajustadas a las reglas y normas que lleven a la correcta impartición de justicia.

[6] "**Artículo 79.** Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...
"**III.** Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia."

El dispositivo impugnado busca resguardar los derechos de los trabajadores, contratando profesionales que se apeguen a los principios de integridad, honestidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Por lo cual establece un filtro, a través de una distinción, para que entre todas las personas aptas para desempeñar el cargo se designe a aquella que tenga un respeto profundo por las conductas sociales, pues al final se trata del acceso a un puesto como servidor público.

La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que servidor público es toda persona que brinda un servicio de utilidad social, cuya característica principal es que son personas que sirven al Estado, la Federación, el gobierno, la Nación, al interés público o la sociedad,[7] esto es, que beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas más allá del salario que percibe.

Toda persona dedicada al servicio público tiene como fin desarrollar su tarea para lograr un bien común, más allá del prestigio y sus ambiciones personales; la necesidad de una conducta intachable y una ética rigurosa suele ser exigida a los servidores públicos.

De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Federal, el ejercicio de la función pública debe apegarse a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.[8] La ética del servidor público representa un elemento primordial e indispensable para atender las demandas sociales.

Prever como requisitos para quien busca acceder a la titularidad del Centro de Conciliación Laboral del Estado, no haber sido condenado por delito doloso

[7] "SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO."
Tesis aislada 2a. XCIII/2006, Novena Época. Registro digital: 173672, Segunda Sala. Amparo en revisión 223/2004. Once de marzo de dos mil cinco. Unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Góngora Pimentel. Ponente: Ministra Luna Ramos.

[8] "**Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos ...
"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. ..."

o no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena, es una protección para salvaguardar el orden público e interés social.

Un delito doloso es un hecho punible que se comete con intención de producir un daño a otra persona; por ende, haber sido sancionado por alguna conducta equívoca o inapropiada implica que la persona no ha sabido hacer un adecuado ejercicio de su libertad.

El legislador busca proteger a los usuarios que se acerquen para tener apoyo en el sistema estatal que los conmine a tener una solución rápida y eficaz como es la conciliación, por lo cual no se trata de requisitos arbitrarios, sino vinculados con todo el sistema jurídico.

El desempeño del cargo en cuestión requiere de personas que reúnan ciertos requisitos o bien que no hayan atentado contra su propia libertad o que no hayan vulnerado las reglas del Estado.

Para ocupar determinados cargos se requiere la probidad de las personas que los ostentan, la cual consiste en la protección del patrimonio del Estado; el establecimiento de mecanismos que permitan el ejercicio adecuado y transparente de la función pública; la prevención y corrección de actos u omisiones en los que puedan incurrir los servidores públicos que afecten el correcto desarrollo de la función pública.

Las normas impugnadas no son discriminatorias, pues el artículo 95 de la Constitución Federal prevé como requisitos la probidad y la honorabilidad, así como no haber sido sancionado con pena privativa de la libertad, por lo cual no puede considerarse que vulneren el derecho a la igualdad.[9]

[9] "**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 ..."

El titular de la dirección general del centro de conciliación requiere contar con personas que hayan cuidado su actuar, que se apeguen a las reglas y que no incurran en conductas contrarias a la ley. Mantener esta cuestión generará beneficios en la sociedad a partir del ejercicio de la plena confianza y el combate a la corrupción. El perfil que se pide obedece al beneficio público, pues la condena por delito doloso supone el quebrantamiento de varios principios fundamentales, entre ellos, la honradez, lealtad y diligencia.

• **Las normas superan un examen de escrutinio estricto.** El legislador se sustentó en criterios razonables y objetivos, amparado en la efectiva protección del orden público e interés de la sociedad en que se apliquen las normas conforme a derecho.

• **No se vulnera el derecho al trabajo.** Las normas impugnadas no prohíben el desarrollo de la profesión de abogado en materia laboral, solamente realizan una distinción al buscar personas que se conduzcan con estricto apego a las leyes y que no hayan incurrido en alguna falta.

El artículo 5o. de la Constitución Federal consagra el derecho al trabajo, siempre y cuando la profesión, industria o labor sean lícitos, por lo cual el derecho al trabajo no es absoluto, irrestricto e ilimitado.[10]

Existen mecanismos mediante los cuales se puede modificar la información referente a la individualización de la pena, como la cancelación de la ficha signalética.

**11.** OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante escrito presentado el cinco de julio de dos mil veintiuno, la licenciada María del Rosario Evangelista Rosas, en su carácter de secretaria general del Honorable

[10] **Artículo 5o. Primer párrafo.** "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, en representación del Poder Legislativo de ese Estado, rindió informe en el que señaló:

• **Es acorde con la Constitución Federal.** El artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal exige que el titular del órgano descentralizado que tiene la función conciliadora, entre otros requisitos, que no haya sido condenado por delito doloso.[11] Mismo requisito que se exige para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de lo que se advierte que las normas impugnadas contienen el mismo espíritu.[12]

• **El Pleno de la Suprema Corte ya estableció un precedente.** En la acción de inconstitucionalidad 106/2019, la Suprema Corte declaró la constitucionalidad del artículo 21, fracción IV, y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, que en términos similares establece que, para ser vicefiscal o fiscal especializado, el aspirante debe gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria.[13] Destacó, en particular, los argumentos de la Ministra Ríos Farjat, en el sentido de que el artículo 40 de la Constitución Federal establece que los Estados son libres y soberanos, y que el artículo 124 de la Constitución Federal señala que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se

[11] *Nota supra* 5.

[12] *Nota supra 9.*

**Artículo 99. Antepenúltimo párrafo.** "Los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores."

[13] Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Las porciones normativas "***no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria***" para el cargo de vicefiscal y fiscal especializado, previstas en la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas se declararon válidas por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de voto concurrente; Piña Hernández y Ríos Farjat contra consideraciones y quienes anunciaron voto concurrente; Laynez Potisek quien se reservó voto concurrente y Pérez Dayán (ponente) con precisiones. En contra de los emitidos por los Ministros Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con voto particular, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

entienden reservadas a los Estados, por lo que es importante la libertad de configuración del legislador.[14]

• **Importancia del cargo.** Al ser un cargo tan importante como el de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, se debe declarar la validez del artículo 46, fracciones V y IX, de la ley impugnada.

**12.** NOVENO.—**Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni tampoco la Consejería Jurídica del Gobierno Federal realizó manifestación alguna.

**13.** DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de doce de agosto de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

## CONSIDERANDO:

**14.** PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal[15] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del

[14] "**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."
"**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."

[15] "**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; ..."

Poder Judicial de la Federación,[16] en virtud de que se plantea la posible contradicción de normas de una entidad federativa y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**15.** SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.[17]

**16.** En el caso, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el miércoles catorce de abril de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves quince de abril de dos mil veintiuno al viernes catorce de mayo de dos mil veintiuno.

**17.** Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el jueves trece de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **resulta claro que se promovió en forma oportuna.**

**18.** TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

**19.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover

[16] "**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; ..."

[17] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas Locales.[18]

**20.** Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.[19]

**21.** En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la presidenta ostenta la representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[20]

**22.** Ahora bien, en el caso, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

**23.** Además, en el escrito por el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad se alega que las normas impugnadas vulneran los derechos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceder a un cargo público.[21]

**24.** Por tanto, al haberse acreditado que la acción de inconstitucionalidad se promovió por uno de los entes señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, a través de la servidora pública que ostenta su representación legal y

---

[18] *Nota supra* 15.

[19] "**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 deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[20] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

[21] *Nota supra* 15.

que se alega la vulneración de derechos humanos, debe concluirse que se promovió por **parte legitimada.**

**25.** CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se planteó alguna causal de improcedencia, ni se advierte de oficio la actualización de alguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar el concepto de invalidez planteado por la parte accionante.

**26.** QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 46, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y fracción IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, porque excluyen injustificadamente a las personas que fueron condenadas por delito doloso, aun cuando ya hubieran compurgado la pena impuesta y se hayan reinsertado socialmente; además, porque son sobreinclusivas, ya que abarcan a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso aunque ello no esté relacionado con las funciones del director general de dicho centro.

**27.** El texto de las normas que se combaten es del tenor literal siguiente:

"**Artículo 46.** Para poder ser designado como titular de la dirección general, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

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

"...

"**IX. No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito dolosos** (sic)**, cualquiera que haya sido la pena,** y ..."

**28.** Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que para ser director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla se requiere **no haber sido condenado por delito doloso** y **no haber sido conde-**

**nado mediante sentencia firme por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena,** situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

**29.** Debido a la similitud de los requisitos establecidos en las fracciones impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte realiza su análisis de forma conjunta.

**30.** El único concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado.** Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar que el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.[22] Asimismo, 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.

**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

[22] **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "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."

en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido.[23]

**32.** Por otra parte, en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), la Primera Sala de esta Suprema Corte 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 (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).[24]

**33.** 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. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

**34.** En ese sentido, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), la Segunda Sala de esta Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad, como límite a

[23] Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra el Ministro Medina Mora. Ausente la Ministra Luna Ramos (ponente).
Amparo directo en revisión 1349/2018. Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

[24] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."
Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2015679. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1464/2013. Trece de noviembre de dos mil trece. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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.[25]

**35.** En dicho precedente, se señaló 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 Federal 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.[26]

**36.** Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es omisa ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero)[27] y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa

[25] "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."
Jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2011887. Segunda Sala. Amparo directo en revisión 4836/2014. Quince de abril de dos mil quince. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Medina Mora (ponente), Silva Meza, Franco González Salas y Pérez Dayán.

[26] "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."
Jurisprudencia 2a./J. 42/2010. Novena Época. Registro digital: 164779. Segunda Sala. Amparo en revisión 1155/2008. Veintiuno de enero de dos mil nueve. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

[27] **Artículo 4o. Primer párrafo.** "La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

(artículo 2o., apartado B).[28] Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos sociales.

**37.** Lo anterior permite concluir 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, la Segunda Sala 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 redunda en detrimento de los derechos humanos.

**39.** Conforme con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016[29] y 50/2019,[30] se declaró la invalidez de las por-

[28] **Artículo 2o. Apartado B.** "La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

[29] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

[30] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

ciones 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.

**40.** 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 esto 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.

**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 que el derecho de igualdad se centra en tres ejes:[31]

La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas.[32]

[31] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la invalidez. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

[32] Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1, fracción I, 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".

**II.** La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas.[33]

**III.** El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de manera tácita, resulten discriminatorios.[34]

**42.** En ese tenor, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012, sustentada por la Primera Sala, 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

[33] 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.

[34] 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.
"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."
Tesis aislada 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007798. Primera Sala. Amparo directo 19/2014. Tres de septiembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.
"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."
Tesis aislada 1a. CCCVI/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007338. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1058/2014. Veintiuno de mayo de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo (ponente). Disidente: el Ministro Cossío Díaz.
"IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."
Tesis aislada 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010493. Primera Sala. Amparo en revisión 735/2014. Dieciocho de marzo de dos mil quince. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: el Ministro Pardo Rebolledo.

discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.[35] De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.[36]

**43.** Por tanto, la discriminación resulta inadmisible, al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza, de lo cual 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.

**44.** En este sentido, en la jurisprudencia 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.[37]

**45.** Por lo anterior, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de*

[35] "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."
Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2001341. Primera Sala. Amparo en revisión 796/2011. Dieciocho de abril de dos mil doce. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[36] "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."
Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007731. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1200/2014. Ocho de octubre de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: la Ministra Sánchez Cordero.
"IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."
Jurisprudencia 1a./J. 81/2004. Novena Época. Registro digital: 180345. Primera Sala. Amparo en revisión 1174/99. Diecisiete de abril de dos mil uno. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

[37] La jurisprudencia se cita en la nota a pie anterior.
"PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."
Tesis aislada 2a. LXXXII/2008. Novena Época. Registro digital: 169439. Segunda Sala. Amparo en revisión 1834/2004. Siete de mayo de dos mil ocho. Mayoría de tres votos. Disidentes la Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguirre Anguiano (ponente).

*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]

**46.** Este criterio coincide con el sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en el que 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*".[39]

**47.** Entonces, el mencionado Comité concuerda 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*".

**48.** El criterio sustentado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, coincidente con el de esta Suprema Corte, permite sustentar 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.

---

[38] "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."
Tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2008551. Primera Sala. Amparo directo en revisión 2293/2013. Veintidós de octubre de dos mil catorce. Mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidentes los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.

[39] Recomendación general 32, párrafo 8.

**49.** Al respecto, en la jurisprudencia 37/2008, la Primera Sala estableció 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:[40]

**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 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[42] o *(ii)* implique una afectación cen-

[40] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."
Jurisprudencia 1a./J. 37/2008. Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[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] **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."
"**Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos
"**1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."
"**Artículo 2**
"**1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

tral a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.[43]

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."
Jurisprudencia 1a./J. 55/2006. Novena Época. Registro digital: 174247. Primera Sala. Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."
Tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2003250. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
"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."
Jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010315. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.
"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."
Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010268. Primera Sala. Amparo directo en revisión 597/2014. Diecinueve de noviembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

[43] "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]."
Jurisprudencia P./J. 29/2011. Novena Época. Registro digital: 161222. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"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]."
Tesis aislada P. VII/2011. Novena Época. Registro digital: 161364. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."
Tesis aislada 1a. CII/2010. Novena Época. Registro: 163766. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

**b) 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.[44] En estos casos, el test de proporcionalidad[45] se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su idoneidad** 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]

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."
Tesis aislada 1a. CIV/2010. Novena Época. Registro digital: 163768. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."
Tesis aislada 1a. CIII/2010. Novena Época. Registro digital: 163767. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[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] "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."
Jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2017423. Primera Sala. Amparo directo en revisión 83/2015. Seis de abril de dos mil dieciséis. Cinco votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

[46] "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."
Tesis aislada P. VIII/2011. Novena Época. Registro digital: 161302. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

[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 *débil* o *poco estricto (sic),* 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 encuentra "razonablemente relacionado" con un "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.

**50.** Independientemente del grado de escrutinio 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]

**51.** Expuesto lo anterior, 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 determinado beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

---

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 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] "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." Jurisprudencia P./J. 28/2011. Novena Época. Registro digital: 161310. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[49] "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD." Tesis asilada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007923. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1387/2012. Veintidós de enero de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Pardo Rebolledo.

**52.** 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]

**53.** 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.

**54.** Las consideraciones anteriores, fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

**A) 107/2016,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales", para desempeñar el cargo de comisario municipal o jefe de manzana de Veracruz de Ignacio de Llave, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[51]

**B) 86/2018,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales" para acceder al cargo de director general del organismo descentralizado de agua potable de Sonora, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[52]

[50] Acción de inconstitucionalidad 61/2016. Resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Ausente: Ministro Franco González Salas.

[51] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

[52] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

**C) 50/2019,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "sin antecedentes penales" para formar parte de los Comités de Contraloría Social de Hidalgo, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[53]

**D) 108/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves", porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[54]

**E) 118/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año" para ser titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[55]

**F) 184/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[56]

---

[53] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

[54] Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

[55] Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y 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 (ponente), y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

[56] Resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández

**G) 192/2020,** en el que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido condenado por delito doloso" para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[57]

**H) 275/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por algún delito", para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[58]

**I) 50/2021,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenada o condenado por delito intencional" para acceder al cargo de comisario municipal en Guerrero, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[59]

**55.** Conforme a los precedentes que se han relatado, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es **fundado,** pues como bien lo sostiene la Comisión accionante, las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad.

---

apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. En contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

[57] Resuelto el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; y Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones visibles en la página cuarenta y cuatro; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, en contra de las páginas treinta y seis a cuarenta y dos; Franco González Salas; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; Pérez Dayán (ponente); y Zaldívar Lelo de la Rea, en contra de la metodología, por ende, de las consideraciones y anuncia voto concurrente.

[58] Resuelta el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, apartándose de los párrafos veintiocho a treinta, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayan apartándose de consideraciones, y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

[59] Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Piña Hernández quien anunció voto particular.

Lo que se demuestra a la luz del juicio de razonabilidad, que se desarrolla a continuación.

**56.** En primer lugar, es necesario recordar el contenido de las porciones normativas impugnadas, las cuales a continuación se resaltan:

"**Artículo 46.** Para poder ser designado como titular de la dirección general, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

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

"...

"**IX. No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito dolosos** (sic)**, cualquiera que haya sido la pena,** y ..."

**57.** Para realizar el análisis de las porciones referidas, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

**58.** Este Pleno considera que las porciones normativas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso, mediante sentencia firme, cualquiera que haya sido la pena; y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.

**59.** Dado que se ha colmado el primer requisito, se determina que las normas deben ser analizadas bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se soliciten los requisitos referidos no constituye una categoría sospechosa, pues no se basan en alguno de los supuestos previstos 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, relativos al origen étnico o nacional, raza, género, color, edad, discapacidades, condición social, condi-

ciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, el estado civil, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

**60.** De tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con las medidas impugnadas para estar en posibilidad de determinar si resultan constitucionalmente válidos.

**61. 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.[60]

**62.** 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.[61]

**63.** En efecto, **las normas sí tienen un fin constitucionalmente válido,** esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados un (sic) empleo público.

**64.** Al establecer esas porciones normativas, 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 delito doloso, cualquiera que haya sido la pena, 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 la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.

**65. Idoneidad de la medida:** no obstante, los requisitos para las personas de no haber sido condenadas por delito doloso, mediante sentencia firme, cualquiera

[60] Amparo en revisión 548/2018. Resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. En contra: Ministro Pardo Rebolledo.
[61] *Ídem.*

que haya sido la pena, para poder acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla no tienen 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 director general con rectitud, probidad y honorabilidad.

**66.** 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 en la titularidad de una dirección general.

**67.** En este punto, es importante destacar que las porciones normativas combatidas contienen hipótesis que:

• No distinguen entre delitos graves y no graves.

• No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.

• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

• No distinguen 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.

**68.** Entonces, esa configuración de las porciones normativas combatidas infringe el derecho de igualdad, porque si bien están dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, lo cierto es que establecen requisitos para el acceso a un puesto público que excluyen de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso. 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 los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de director general del centro de conciliación laboral.

**69.** 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 la dirección general, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.

**70.** Lo anterior, en virtud de que las funciones correspondientes al cargo consisten, principalmente, en representar al centro de conciliación laboral; dirigir las políticas internas, delegar funciones, otorgar, sustituir y revocar poderes con facultades generales o especiales; presentar informes periódicos; instalar y reubicar delegaciones; dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro; presentar ante la Junta de Gobierno los manuales correspondientes a las funciones del centro; presentar el proyecto de programa de trabajo institucional; definir políticas de instrumentación para los sistemas de información estadística; imponer medidas de apremio de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo; proponer programas de actualización, capacitación y certificación de conciliadores; proponer nombramientos y remociones a la Junta de Gobierno, de las personas que ocuparán cargos inferiores a él; y todas aquellas previstas en la ley de la materia.[62]

[62] **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.**
"**Artículo 47.** La persona titular de la dirección general del centro, quien para el exacto cumplimiento de las facultades previstas en la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, tendrá las siguientes atribuciones:
"**I.** Representar legalmente al centro, con todas las facultades que correspondan a las o los apoderados generales, de forma enunciativa y no limitativa, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio, incluso los que requieran cláusula especial, interposición de quejas, denuncias, otorgamiento del perdón, promoción y desistimiento de juicios de cualquier naturaleza, absolver posiciones;
"**II.** Dirigir las políticas internas, y proveer en la esfera de su competencia las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del centro, así como las disposiciones aprobadas por la Junta de Gobierno, en concordancia con la demás normatividad aplicable;

**71.** Las funciones mencionadas están primordialmente relacionadas con cuestiones relativas a la administración del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, por lo que no hay relación en cómo el haber sido condenado por delito doloso impida que lo anterior se realice con las capacidades necesarias para desempeñar el cargo público de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

**72.** 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,[63] condición que no cumplen las

"**III.** Delegar funciones, así como otorgar, sustituir y revocar poderes con facultades generales o especiales que requieran cláusula especial, conforme a las leyes aplicables previo acuerdo de la Junta de Gobierno;
"**IV.** Presentar los informes periódicos, tanto de actividades como presupuestales a la Junta de Gobierno;
"**V.** Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar y en su caso reubicar las delegaciones, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del centro;
"**VI.** Dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro;
"**VII.** Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Manual de Organización, Manual de Procedimientos, Manual de Servicios al Público, Código de Conducta, Estatuto Orgánico y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del centro;
"**VIII.** Podrá presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil de carrera, en términos de la legislación aplicable;
"**IX.** Presentar a la Junta de Gobierno, para su aceptación, el proyecto de programa institucional de trabajo que deberá contener metas, objetivos, recursos e indicadores de desempeño y cumplimiento;
"**X.** Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fuesen necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;
"**XI.** Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia, dentro del procedimiento de conciliación;
"**XII.** Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;
"**XIII.** Analizar y en su caso proponer a la Junta de Gobierno la apertura, reubicación o cierre de las oficinas del centro, en términos de la normatividad aplicable;
"**XIV.** Proponer nombramientos y remociones a la Junta de Gobierno, de los servidores públicos que ocupen cargos en los dos niveles jerárquicos inferiores al de aquél, y
"**XV.** Todas aquellas que se deriven de la Ley Federal del Trabajo, de esta ley, y demás disposiciones legales aplicables que se requieran para el adecuado funcionamiento del centro."

[63] Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de enero de dos mil diez. Mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. En contra los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas.

porciones controvertidas, toda vez que el legislador local estableció requisitos que, en estricto sentido, no están estrechamente vinculados 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.

**73.** En efecto, la generalidad de los requisitos 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.[64]

**74.** De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluido el asociado a las porciones impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la combatida, 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.

**75.** Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, se considera que como están construidas la porciones normativas combatidas 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.

**76.** En consecuencia, el examen de las porciones normativas combatidas lleva a considerar que, efectivamente, la misma 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

[64] *Nota supra* 29.

tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha sido condenado por la comisión de un delito doloso 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.

**77.** Por consiguiente, no se advierte que las porciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presentan 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.

**78.** Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado y este Tribunal Pleno determina que el artículo 46, fracción V, en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*", y fracción IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**79.** A la misma conclusión arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 192/2020, el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, en la que se invalidó una disposición igual a la aquí analizada.[65]

**80.** No pasa inadvertido que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política del país exige que el titular del órgano descentralizado federal que tiene la función conciliadora, entre otros requisitos, no haya sido condenado por delito doloso; sin embargo, en la última parte del párrafo segundo de dicho artículo el Constituyente habilitó a los Congresos Locales para determinar a través de la normativa correspondiente cómo estarán integrados los centros de conciliación laborales a nivel estatal y cómo será su funcionamiento.[66]

[65] *Nota supra* 57.
[66] "**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. ...

**81.** De manera que, si bien la Constitución Política del país establece como requisito para aspirar a la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral no haber sido condenado por delito doloso, esa exigencia no puede entenderse replicada a nivel local, porque el Constituyente claramente dispuso que la integración y funcionamiento de la función de conciliación en el orden local dependería de la configuración legislativa de cada una de las Legislaturas Locales.

**82.** Por otra parte, esta Suprema Corte no soslaya el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 106/2019, en la que declaró constitucionales los artículos 21, fracción IV, y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas que, en términos similares, establecen que, para ser vicefiscal o fiscal especializado, el aspirante no debe haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria.[67]

**83.** No obstante, dicho precedente no resulta aplicable al presente asunto, en virtud de que las funciones de cada uno de los cargos ahí analizados consistían, entre otras, en investigar y perseguir hechos constitutivos de delitos, contribuir a la procuración de justicia eficaz y apegada a derecho, combatir la inseguridad y prevenir la consecución de delitos; sin embargo, ello no se actualiza en este caso, pues en relación con las atribuciones del director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, que como se estableció en los párrafos 70 y

"**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...
"**XX.** ...
"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.** ...
"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**."
[67] *Nota supra* 13.

71 de la presente ejecutoria, están primordialmente relacionadas con cuestiones administrativas, no se advierte función alguna que haga posible establecer una relación en cómo el haber sido condenado por delito doloso podría impedir que el cargo se desempeñe de manera eficaz y eficiente, y con rectitud, probidad y honorabilidad.[68]

**84.** Al haberse concluido que las disposiciones impugnadas transgreden 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 el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes:

"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."[69]

**85.** SEXTO.—**Efectos.** Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia,[70] se determina que la invalidez declarada del artículo 46, fracción V, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*", y fracción IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

---

[68] Los argumentos contenidos en los párrafos 80 a 83 atienden a las manifestaciones realizadas por la representante del Poder Legislativo en su respectivo informe.

[69] Jurisprudencia P./J. 37/2004. Novena Época. Registro digital: 181398. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Tres de febrero de dos mil cuatro. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

[70] "**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."

**86.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del artículo 46, fracciones V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, expedida mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, en términos de 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 Puebla, 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros 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 causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva

de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 46, fracciones V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, expedida mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril 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 diez votos de las Ministras y de los Ministros 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 determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 2a./J. 64/2016 (10a.) y 1a./J. 66/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXVIII/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, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas,17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 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, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 56, Tomo I, julio de 2018, página 171; 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121; 31, Tomo II, junio de 2016, página 791; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462; 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 974; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645; 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1409; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 719; 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 603 y 602; y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 579, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.) y 1a. CXLV/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 958 y XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 29/2011, P./J. 28/2011, 2a./J. 42/2010, 1a./J. 37/2008, 1a./J. 55/2006, 1a./J. 81/2004 y P./J. 37/2004 y aisladas P. VII/2011, P. VIII/2011, 1a. CII/2010, 1a. CIV/2010, 2a. LXXXII/2008 y 2a. XCIII/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 20; XXXIV, agosto de 2011, página 5; XXXI, abril de 2010, página 427; XXVII, abril de 2008, página 175; XXIV, septiembre de 2006, página 75; XX, octubre de 2004, página 99; Tomo XIX, junio de 2004, página 863; XXXIV, agosto de 2011, página 24; XXXIV, agosto de 2011, página 33; XXXII, septiembre de 2010, página 185; XXXII, septiembre de 2010, página 183; XXVII, junio de 2008, página 448 y XXIV, diciembre de 2006, página 238, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 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 16 de mayo 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 ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO).**

**II. 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 67 UNDECIES, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO).**

**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 OBJETIVO DE LA LITIS (ARTÍCULO 67 UNDECIES, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. 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 DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES LABORALES DEL ESTADO (ARTÍCULO 67 UNDECIES, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS PARA SER DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES LABORALES DEL ESTADO DE TABASCO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67 UNDECIES, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 277/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y JONATHAN SANTACRUZ MORALES.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.**

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 277/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos;** y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes de las normas impugnadas.** El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución Federal), relativas a la transformación del sistema de justicia en materia del trabajo con alcance a sus instituciones y procesos, ya que desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje para quedar a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los Estados; asimismo, se crean los centros de conciliación como instancias prejudiciales especializadas e imparciales con naturaleza de organismos descentralizados con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

**2.** En el artículo segundo transitorio de dicho decreto de reforma se estableció el plazo de un año a partir de su entrada en vigor para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales realizaran las adecuaciones legislativas correspondientes.[1]

**3.** Con motivo de lo anterior, el gobernador del Estado de Tabasco presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas

[1] "**Segundo.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente decreto, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo."

disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, con la finalidad de armonizar sus disposiciones legales locales con el mandato constitucional, e implementar la reforma laboral.[2]

**4.** Realizados los trámites legislativos, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 219 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco.[3]

**5.** SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el veintiséis de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

**6.** TERCERO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Federal; 1, 2 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; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

[2] "**Artículo 33.** El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:
"**I.** Al gobernador del Estado; ..."

[3] Decreto 219 de la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, por el que se reforman los artículos 7 y 67 Ter, fracciones V y VI; y se adicionan la fracción VII al artículo 67 Ter, los artículos 67 Quinquies, 67 Sexies, 67 Septies, 67 Octies, 67 Nonies, 67 Decies, **67 Undecies,** 67 Duodecies y 67 Terdecies, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el viernes veinticinco de septiembre de dos mil veinte."

**7.** CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:

• La norma impugnada transgrede **los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceder a un cargo público,** al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público, pues las personas que ya fueron sancionadas por un delito doloso y cumplieron con la sanción impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

• **Violación al derecho de igualdad y no discriminación.** No es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño de un servicio público a las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, una vez que hayan cumplido con la pena impuesta, tal medida es injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa situación social y/o jurídica, pues les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, en específico a ocupar un cargo público.

Para que las restricciones sean válidas deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentren estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

La norma impugnada prevé un trato diferenciado a las personas que han sido condenadas por cualquier delito doloso, aun cuando ya hubieran compurgado la sanción impuesta, para ser seleccionadas para ocupar el cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar. Además, si ya compurgó la pena impuesta se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

El hecho de que una persona haya sido condenada anteriormente por la comisión de un delito doloso forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se le excluya de participar en un cargo público.

El requisito impugnado es discriminatorio por generar distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo mencionado. Además, propicia discriminación por motivos de condición social, pues obstaculiza el ejercicio del derecho a ocupar un cargo público en igualdad de condiciones que las demás personas.

**• Violación al derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.** El requisito que establece la norma impugnada impide de manera injustificada que las personas se dediquen libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público cuando hubieran sido condenadas por un delito doloso, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por el delito cometido, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar en el cargo en cuestión.

En atención a las actividades del cargo, la restricción contenida en la norma impugnada es desproporcionada y sobreinclusiva, porque atenta contra el derecho a la libertad del trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público, pues excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aunque éste no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales.

La generalidad de las normas impugnadas implica una prohibición absoluta que impide acceder en igualdad de circunstancias al respectivo empleo público a personas que en el pasado fueron 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 ya han sido cumplidas.

**• Las normas no superan el examen de escrutinio estricto de proporcionalidad.** Si bien la norma impugnada no encuadra en las categorías sospechosas relativas al origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil, estas categorías no son restrictivas, sino abiertas en el sentido de que cualquier distinción injustificada que atente contra la dignidad humana o menoscabe sus derechos y libertades está estrictamente prohibida.

Por tanto, si el requisito impugnado categoriza, excluye, margina y/o discrimina a quienes han sido sancionados por delitos dolosos, la porción normativa es una categoría sospechosa.

La fracción impugnada no tiene una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir a una persona no haber sido condenado por delitos dolosos para fungir como director general de Administración de los Tribunales Laborales, debido a que las actividades que corresponden al cargo no justifican restricciones tan amplias.

Debido a que la norma no cumple con un fin constitucionalmente válido, tampoco puede afirmarse que se encuentra relacionada con el logro de un objetivo constitucional, ni que se trate de la medida menos restrictiva.

• Se solicita la extensión de invalidez a todas las normas relacionadas.

**8.** QUINTO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de veintisiete de octubre 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 bajo el número **277/2020,** y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**9.** SEXTO.—**Admisión.** Por acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo por designados delegados, dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República, para que formulara su pedimento. Asimismo, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

**10.** SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.** Mediante escrito presentado vía electrónica, el cinco de enero de dos mil veintiuno, el licenciado Guillermo Arturo del Rivero León, titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, en representación

del mencionado Poder de esa entidad federativa, rindió informe en el que señaló lo siguiente:

• **Los actos del Ejecutivo estaban dentro de sus atribuciones constitucionales.** El gobernador del Estado de Tabasco actuó en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 35 y 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.[4]

• **La norma pretende adecuarse a las reformas en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva.** La norma impugnada responde, esencialmente, a la exigencia de adecuación de normas locales en concordancia con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de la Defensoría Pública, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Ley del

[4] "**Artículo 35.** Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se enviarán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente. Se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los veinte días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere este artículo no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.
"El proyecto de ley o decreto observado total o parcialmente por el Ejecutivo será devuelto al Congreso, quien deberá discutir las observaciones realizadas y, una vez aprobado lo conducente, lo enviará para su promulgación.
"Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo por las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto y será devuelto al Ejecutivo para su inmediata promulgación.
"El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando se declare la procedencia de juicio político o haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución General de la República, a la del Estado, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo o su reglamento interno, ni a la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Tampoco podrá hacer observaciones cuando el Congreso ejerza funciones de Colegio Electoral."
"**Artículo 51.** Son facultades y obligaciones del gobernador:
"**I.** Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva.

La norma en pugna no contraviene los principios y bases constitucionales, pues se encuentra apegada a lo establecido en el artículo quinto transitorio del mencionado decreto, publicado el primero de mayo de dos mil diecinueve, que establece el plazo de tres años para que los centros de conciliación locales inicien actividades.[5]

• **No se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación.** El decreto por el que se emitió la norma impugnada atendió a la necesidad de armonizar las disposiciones locales con la reforma federal en materia del trabajo, en aras de buscar una mayor eficiencia en el sistema de justicia laboral.

Al establecer el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales, el legislador buscó, esencialmente, la aplicación de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos.

Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la norma impugnada vulnera el derecho de igualdad y no discriminación por tratarse de una categoría sospechosa, ello no significa que el legislador local no tenga la posibilidad de instituir ciertos límites al ejercicio del cargo; por tanto, el legislador local sí puede hacer tratos diferenciados entre los gobernados, siempre que sean justos, razonables, convenientes y moderados.

El requisito establecido por el legislador local no es desproporcionado, debido a que sobrepone el interés público sin estigmatizar a la persona que

[5] "**Quinto.** Plazo de inicio de funciones de la Autoridad Conciliadora Local y Tribunales Locales. Los Centros de Conciliación Locales y los Tribunales del Poder Judicial de las entidades federativas iniciarán actividades dentro del plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente decreto, en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales, conforme a lo que determinen sus poderes locales. Los Centros de Conciliación Locales deberán entrar en operación en cada entidad federativa, en la misma fecha en que lo hagan los tribunales locales, conforme a las disposiciones previstas en el presente decreto."

aspire al cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales.

**11.** OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el diputado Luis Ernesto Ortiz Catalá, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en representación del mencionado Poder de esa entidad federativa, rindió informe en el que señaló:

• **Validez de la norma impugnada.** El acto legislativo se encuentra fundado y motivado en términos del artículo 16 de la Constitución Federal.[6] El Legislativo Local actuó dentro de los límites y atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y emite normas que se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

El legislador local, al emitir la norma impugnada, expuso que los requisitos que deben cumplir quienes ocupen la titularidad de cualquiera de los cargos establecidos en la reforma son viables, ya que, además de optimizar las tareas sustantivas y separarlas de las funciones administrativas, establece y define con claridad las facultades de quienes integrarán los tribunales laborales, lo que asegura una administración de justicia laboral de calidad, apegada a los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

El legislador local realizó un balance cuidadoso entre los requisitos necesarios para la emisión de las normas y los fines que pretende alcanzar, para lo cual estableció los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permiten colegir que procedía crear y aplicar la norma correspondiente, por lo cual está justificado que el Legislativo emitiera la norma impugnada en la forma en que lo hizo.

[6] "**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

La norma reclamada tiene los elementos necesarios para superar el estricto control de regularidad constitucional.

• **La norma no transgrede los derechos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.** La fracción impugnada tiende a proteger que quien ocupe un cargo administrativo en un tribunal laboral goce de buena reputación y honestidad, dado que el cargo a desempeñar exige ciertos atributos personales, como la probidad, decencia, pudor, dignidad, sinceridad, justicia, rectitud y honradez en su forma de ser y de actuar, pues se trata de la persona que va a ocupar el cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales.

El requisito de no haber sido sancionado por delito doloso únicamente se estableció para el cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales, no así para otros cargos, debido a que la escrupulosidad es mayor a la de cualquier otro cargo.

En las acciones de inconstitucionalidad 106/2019[7] y 101/2019,[8] se realizó un análisis específico del tipo de cargo del que se trata, pues el puesto en cuestión debe ser desempeñado por una persona en quien la sociedad pueda depositar la confianza de que la administrará con honestidad y honradez. Máxime que el

[7] Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández y Ríos Farjat, contra consideraciones y quienes anunciaron voto concurrente; los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek, con reserva de voto concurrente; y Pérez Dayán (ponente), con precisiones. En contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, con voto particular; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto particular. Por la validez de la porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria" para el cargo de vicefiscal y fiscal especializado, previstas en la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

[8] Resuelta en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, en contra de los párrafos ciento ochenta y siete a ciento ochenta y nueve; Piña Hernández, por la invalidez de todo el artículo 80; y Ríos Farjat, con diversas consideraciones; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, quien anunció voto concurrente; González Alcántara Carrancá (ponente); Franco González Salas; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; Laynez Potisek; Pérez Dayán, por diversas razones; y Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología. Respecto de la invalidez del requisito relativo a "no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso" para ocupar el cargo de director general del Archivo del Estado de Colima previsto en el artículo 80, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Colima.

artículo 134 de la Constitución Federal exige que los recursos del erario se administren con honestidad, honradez, eficiencia, economía y transparencia.[9]

**12.** NOVENO.—**Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni tampoco la Consejería Jurídica del Gobierno Federal realizó manifestación alguna.

**13.** DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de catorce de junio de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

**14.** PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal[10] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[11] en virtud de que se plantea la posible contradicción de normas de una entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[9] **Artículo 134. Primer párrafo.** "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

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

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

"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."

[11] "**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."

**15.** SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.[12]

**16.** En el caso, la norma impugnada se adicionó mediante Decreto 219 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el viernes veinticinco de septiembre de dos mil veinte; por tanto, el plazo de treinta días naturales para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado veintiséis de septiembre de dos mil veinte al domingo veinticinco de octubre de dos mil veinte. No obstante, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintiséis de octubre de dos mil veinte.[13]

**17.** Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veintiséis de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **resulta claro que se promovió en forma oportuna.**

**18.** TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

**19.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover

[12] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. **Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.**
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."
[13] Ídem.

acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas Locales.[14]

**20.** Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.[15]

**21.** En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la presidenta ostenta la representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[16]

**22.** Ahora bien, en el caso, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

**23.** Además, en el escrito por el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad se alega que las normas impugnadas vulneran los derechos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceder a un cargo público.[17]

**24.** Por tanto, al haberse acreditado que la acción de inconstitucionalidad se promovió por uno de los entes señalados en la fracción II del artículo 105

[14] *Nota supra* 10.
[15] "**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."
[16] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."
[17] *Nota supra* 10.

constitucional, a través de la servidora pública que ostenta su representación legal, debe concluirse que se promovió por **parte legitimada.**

**25.** CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, acorde con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Tribunal Pleno.[18]

**26.** En el presente caso el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco considera que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera extemporánea, por lo cual debe sobreseerse en términos de lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, 21, fracción II, 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia, pues la Comisión accionante impugna una norma que fue publicada el viernes veinticinco de septiembre de dos mil veinte, y la demanda se presentó el lunes veintiséis de octubre de dos mil veinte, esto es, un día después de los treinta días que establece 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.[19]

---

[18] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"En todo caso, **las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.**"

[19] "**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."
"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...
"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."
"**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 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."
"**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."

**27.** Como se estableció en el apartado de oportunidad, en el presente caso, la fracción impugnada fue publicada el viernes veintiséis de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, y el plazo de treinta días naturales para promover la acción concluyó el domingo veinticinco de octubre del mismo año; sin embargo, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, si el último día del plazo fue inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.[20]

**28.** En consecuencia, si la demanda de la acción de inconstitucionalidad se presentó al día hábil siguiente, esto es, el lunes veintiséis de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se considera que la presentación de la demanda fue oportuna. Por tanto, se desestima dicha causal de improcedencia.

**29.** Por último, las partes no plantearon una diversa causal de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de alguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar el concepto de invalidez planteado por la parte accionante.

**30.** QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, porque excluye injustificadamente a las personas que fueron condenadas por delito doloso, aun cuando ya hubieran compurgado la pena impuesta y se hayan reinsertado socialmente, y porque es sobreinclusiva, ya que abarca a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso aunque no esté relacionado con las funciones del director general de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco. Por tanto, se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público.

**31.** El texto de la norma que se combate es del tenor literal siguiente:

[20] Nota supra 12.

"**Artículo 67 Undecies.** Para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales se requiere:

"...

"**IV. No haber sido condenado por delito doloso;** ..."

**32.** Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco se requiere **no haber sido condenado por delito doloso,** situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

**33.** El único concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado.** Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar que el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.[21] Asimismo, 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.

**34.** 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

[21] **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "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."

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 que resultará constitucionalmente exigido.[22]

**35.** Por otra parte, en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), la Primera Sala de esta Suprema Corte 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 (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).[23]

**36.** 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. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

[22] Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra el Ministro Medina Mora I. Ausente la Ministra Luna Ramos (ponente). Amparo directo en revisión 1349/2018. Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

[23] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2015679. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1464/2013. Trece de noviembre de dos mil trece. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Pardo Rebolledo.

**37.** En ese sentido, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), la Segunda Sala de esta Suprema Corte 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.[24]

**38.** En dicho precedente, se señaló 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 Federal 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.[25]

**39.** Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es omisa ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero)[26] y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera

[24] "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.". Jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2011887. Segunda Sala. Amparo directo en revisión 4836/2014. Quince de abril de dos mil quince. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Medina Mora I. (ponente), Silva Meza, Franco González Salas y Pérez Dayán.
[25] "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". Jurisprudencia 2a./J. 42/2010. Novena Época. Registro digital: 164779. Segunda Sala. Amparo en revisión 1155/2008. Veintiuno de enero de dos mil nueve. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
[26] **Artículo 4o. Primer párrafo.** "La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

equitativa (artículo 2o., apartado B).[27] Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos sociales.

**40.** Lo anterior permite concluir 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.

**41.** Sin embargo, la Segunda Sala 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 redunda en detrimento de los derechos humanos.

**42.** Conforme con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016[28] y 50/2019,[29] se declaró la invalidez de las

[27] **Artículo 2o. Apartado B.** "La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

[28] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

[29] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

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.

**43.** 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 esto 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.

**44.** 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 que el derecho de igualdad se centra en tres ejes:[30]

I. La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;[31]

[30] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la invalidez. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

[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; ..."

**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), o de manera tácita, resulten discriminatorios.[33]

**45.** En ese tenor, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), sustentada por la Primera Sala, 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

[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.
"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.". Tesis aislada 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007798. Primera Sala. Amparo directo 19/2014. Tres de septiembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.
"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.". Tesis aislada 1a. CCCVI/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007338. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1058/2014. Veintiuno de mayo de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo (ponente). Disidente: el Ministro Cossío Díaz.
"IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". (sic) Tesis aislada 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010493. Primera Sala. Amparo en revisión 735/2014. Dieciocho de marzo de dos mil quince. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: el Ministro Pardo Rebolledo.

en tal situación de inferioridad.[34] De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.[35]

**46.** Por tanto, la discriminación resulta inadmisible al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza, de lo cual 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.

**47.** En este sentido, en la jurisprudencia 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.[36]

**48.** Por lo anterior, 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

[34] "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.". Tesis aislada 1a. CXLV/2012. Décima Época. Registro digital: 2001341. Primera Sala. Amparo en revisión 796/2011. Dieciocho de abril de dos mil doce. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[35] "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.". Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007731. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1200/2014. Ocho de octubre de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: la Ministra Sánchez Cordero.
"IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.". Jurisprudencia 1a./J. 81/2004. Novena Época. Registro digital: 180345. Primera Sala. Amparo en revisión 1174/99. Diecisiete de abril de dos mil uno. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

[36] La jurisprudencia se cita en la nota a pie anterior.
"PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."
Tesis aislada 2a. LXXXII/2008. Novena Época. Registro digital: 169439. Segunda Sala. Amparo en revisión 1834/2004. Siete de mayo de dos mil ocho. Mayoría de tres votos. Disidentes la Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguirre Anguiano (ponente).

igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.[37]

**49.** Este criterio coincide con el sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en el que 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. ...*"[38]

**50.** Entonces, el mencionado Comité concuerda 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*".

**51.** El criterio sustentado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, coincidente con el de esta Suprema Corte, permite sustentar 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.

**52.** Al respecto, en la jurisprudencia 1a./J. 37/2008, la Primera Sala estableció que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá

[37] "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.". Tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2008551. Primera Sala. Amparo directo en revisión 2293/2013. Veintidós de octubre de dos mil catorce. Mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidentes los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.
[38] Recomendación General 32, párrafo 8.

efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis:[39]

**a) Escrutinio estricto:**[40] 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 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[41] o *(ii)* implique una afectación central a

[39] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008. Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[40] 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 Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el Caso *Korematsu Vs.* 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.

[41] **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."
"**Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos
"**1.** Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."
"**Artículo 2**
"**1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."
"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Jurisprudencia 1a./J. 55/2006. Novena Época. Registro digital: 174247. Primera Sala.

derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.[42]

Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". Tesis aislada 1a./J. CI/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2003250. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
"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.". Jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010315. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.
"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.". Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010268. Primera Sala. Amparo directo en revisión 597/2014. Diecinueve de noviembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

[42] "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].". Jurisprudencia P./J. 29/2011. Novena Época. Registro digital: 161222. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"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]". Tesis aislada P. VII/2011. Novena Época. Registro digital: 161364. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". Tesis aislada 1a. CII/2010. Novena Época. Registro digital: 163766. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.
"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". Tesis aislada 1a. CIV/2010. Novena Época. Registro digital: 163768. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

**b) 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.[43] En estos casos, el test de proporcionalidad[44] se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su idoneidad** y su proporcionalidad.[45] 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".[46]

---

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Tesis aislada 1a. CIII/2010. Novena Época. Registro digital: 163767. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[43] 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.

[44] "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.". Jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2017423. Primera Sala. Amparo directo en revisión 83/2015. Seis de abril de dos mil dieciséis. Cinco votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

[45] "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Tesis aislada P. VIII/2011. Novena Época. Registro digital: 161302. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

[46] 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 encuentra "razonablemente relacionada" 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 contenida en la quinta y décima cuarta enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el

**53.** Independientemente del grado de escrutinio 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.[47] 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.[48]

**54.** Expuesto lo anterior, 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 determinado beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

**55.** 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

---

caso Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. *Vs.* 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 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.)

[47] "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". Jurisprudencia P./J. 28/2011. Novena Época. Registro digital: 161310. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[48] "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.". Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007923. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1387/2012. Veintidós de enero de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Pardo Rebolledo.

cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.[49]

**56.** 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.

**57.** Las consideraciones anteriores, fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

**A) 107/2016,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales", para desempeñar el cargo de comisario municipal o jefe de manzana de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[50]

**B) 86/2018,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales" para acceder al cargo de director general del Organismo Descentralizado de Agua Potable de Sonora, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[51]

[49] Acción de inconstitucionalidad 61/2016. Resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Ausente: Ministro Franco González Salas.

[50] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

[51] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

**C) 50/2019,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "sin antecedentes penales" para formar parte de los Comités de Contraloría Social de Hidalgo, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[52]

**D) 108/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves", porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[53]

**E) 118/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año" para ser titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[54]

**F) 184/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[55]

[52] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

[53] Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

[54] Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y 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 (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

[55] Resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco

**G) 192/2020,** en el que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido condenado por delito doloso" para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[56]

**H) 275/2020,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por algún delito", para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;[57] y,

**I) 50/2021,** en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenada o condenado por delito intencional" para acceder al cargo de comisario municipal en Guerrero, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.[58]

**58.** Conforme a los precedentes que se han relatado, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es **fundado,** pues como bien lo sostiene la

González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. En contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

[56] Resuelto el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; y Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones visibles en la página cuarenta y cuatro; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, en contra de las páginas treinta y seis a cuarenta y dos; Franco González Salas; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; Laynez Potisek; Pérez Dayán (ponente); y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología, por ende, de las consideraciones y anuncia voto concurrente.

[57] Resuelta el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, apartándose de los párrafos veintiocho a treinta, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayan apartándose de consideraciones, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

[58] Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Piña Hernández quien anunció voto particular.

Comisión accionante, las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad. Lo que se demuestra a la luz del juicio de razonabilidad, que se desarrolla a continuación.

**59.** En primer lugar, es necesario recordar el contenido de la porción normativa impugnada, la cual a continuación se resalta:

"**Artículo 67 Undecies.** Para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales se requiere:

"...

"**IV. No haber sido condenado por delito doloso;** y, ..."

**60.** 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.

**61.** Este Pleno considera que la porción normativa sí hace una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso; y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de acceder al cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco.

**62.** Dado que se ha colmado el primer requisito, se determina que la norma debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite el requisito referido no constituye una categoría sospechosa, pues no se basa en alguno de los supuestos previstos 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, relativos al origen étnico o nacional, raza, género, color, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, el estado civil, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.[59]

[59] *Nota supra* 41.

**63.** 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 resultan constitucionalmente válidos.

**64. 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.[60]

**65.** 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 la propia norma combatida.[61]

**66.** En efecto, **la norma sí tiene un fin constitucionalmente válido,** esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un empleo público.

**67.** 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 delito doloso, 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 la Dirección General de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco.

**68. Idoneidad de la medida:** no obstante, el requisito para las personas de no haber sido condenadas por delito doloso, para poder acceder al cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del

[60] Amparo en revisión 548/2018. Resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. En contra: Ministro Pardo Rebolledo.
[61] Ídem.

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 director general con rectitud, probidad y honorabilidad.

**69.** 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 en la titularidad de una dirección general.

**70.** En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene una hipótesis que:

• No distingue entre delitos graves y no graves.

• No permite identificar si la sanción impuesta por delito doloso se encuentra en resolución firme.

• No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.

• 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.

**71.** 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 Dirección General de Administración de los Tribunales Laborales del Estado de Tabasco, 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 doloso. Lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impide, incluso, valorar el mismo tiene realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de Dirección General de Administración de los Tribunales Laborales.

**72.** En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante fue condenado por delito doloso, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos a la dirección general, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.

**73.** Lo anterior, en virtud de que las funciones correspondientes al cargo consisten principalmente en supervisar y ejecutar el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, protocolos, manuales y demás ordenamientos aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Local; proponer lineamientos, protocolos, manuales y buenas prácticas administrativas para el buen funcionamiento de los tribunales laborales; elaborar los informes solicitados por las autoridades encargadas de previsión social, transparencia, conciliación y registro laboral; fungir como enlace administrativo entre diversas autoridades locales y federales; realizar los informes estadísticos requeridos; proponer indicadores de medición que permitan detectar la funcionabilidad y áreas de oportunidad de los tribunales laborales; elaborar estudios y diagnósticos que contribuyan a la mejora continua de los tribunales laborales; y las que le confiera la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura.[62]

[62] **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco.**
"**Artículo 67 Duodecies.** El director general de Administración de los Tribunales Laborales dependerá del Consejo de la Judicatura y tendrá de manera enunciativa, mas no limitativa, las funciones siguientes:
"**I.** Supervisar y ejecutar el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, protocolos, manuales y demás ordenamientos aprobados por el Pleno del Consejo de la Judicatura relacionados con el funcionamiento de los tribunales laborales;

**74.** Las funciones mencionadas están primordialmente relacionadas con cuestiones relativas a la administración de los tribunales laborales, por lo que no hay relación en cómo el haber sido condenado por delito doloso impida que lo anterior se realice con las capacidades necesarias para desempeñar el cargo público, de manera eficaz y eficiente, y con rectitud, probidad y honorabilidad.

**75.** Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con una condena por la comisión de un delito doloso, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

**76.** 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

"**II.** Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura, lineamientos, protocolos, manuales y, en general, buenas prácticas administrativas para el buen funcionamiento de los tribunales laborales;
"**III.** Elaborar, en el ámbito de su competencia, los informes solicitados por las autoridades encargadas de previsión social, transparencia, conciliación y registro laboral, así como los requeridos por la presidencia, los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, la Visitaduría Judicial o cualquier otro órgano administrativo;
"**IV.** Fungir como enlace administrativo de los tribunales laborales ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y demás instituciones encargadas de previsión social; los centros federal y estatal de conciliación; las instituciones nacionales y estatales en materia de transparencia; el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y demás autoridades correspondientes;
"**V.** Realizar con base en los datos proporcionados por los tribunales laborales, los informes estadísticos requeridos, así como la estadística analítica que permita medir cualitativa y cuantitativamente los resultados de la operatividad de aquéllos e informar semestralmente sobre los resultados al Consejo de la Judicatura;
"**VI.** Proponer al Consejo de la Judicatura indicadores de medición que permitan detectar la funcionabilidad y áreas de oportunidad de los tribunales laborales;
"**VII.** Elaborar estudios y diagnósticos que contribuyan a la mejora continua de los tribunales laborales;
"**VIII.** Participar en las acciones de coordinación con las autoridades competentes a fin de solventar las necesidades de orden administrativo y de seguridad de los tribunales laborales; y,
"**IX.** Las que le confiera esta ley, los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, y demás disposiciones jurídicas aplicables."

deben ser razonables y no discriminatorias,[63] 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.

**77.** 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.[64]

**78.** De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluido el asociado a la porción impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la combatida, 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.

**79.** Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, 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 por un delito doloso, 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.

---

[63] Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de enero de dos mil diez. Mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. En contra los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas.

[64] *Nota supra* 28.

**80.** En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida 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 sido condenado por la comisión de un delito doloso, 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.

**81.** 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.

**82.** Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**83.** A la misma conclusión arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 192/2020, el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, en la que se invalidó una disposición igual a la aquí analizada.[65]

**84.** 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 el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes:

[65] *Nota supra* 56.

"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."[66]

**85.** SEXTO.—**Efectos.** Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia,[67] se determina que la invalidez declarada del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

**86.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 219, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad

[66] Jurisprudencia P./J. 37/2004. Novena Época. Registro digital: 181398. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Tres de febrero de dos mil cuatro. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

[67] "**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."

federativa el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco, en términos de 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 Tabasco, 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros 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, al trámite de la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 219, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de

septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros 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 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 Tabasco.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros 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 señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXVIII/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, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 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 y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, así como en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 56, Tomo I, julio de 2018, página 171; 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121; 31, Tomo II, junio de 2016, página 791; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462; 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 974; página 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645; 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1409; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 719, 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 603 y 602; y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 579, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 29/2011, P./J. 28/2011, 2a./J. 42/2010, 1a./J. 37/2008, 1a./J. 55/2006, 1a./J. 81/2004, P./J. 37/2004, y aisladas 1a. CI/2013 (10a.), 1a. CXLV/2012 (10a.), P. VIII/2011, P. VII/2011, 1a. CII/2010, 1a. CIII/2010, 1a. CIV/2010 y 2a. LXXXII/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, páginas 20 y 5; XXXI, abril de 2010, página 427; XXVII, abril de 2008, página 175; XXIV, septiembre de 2006, página 75; XX, octubre de 2004, página 99; XIX, junio de 2004, página 863; Décima Época, Libros XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 958; XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487; Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, páginas 33 y 24; XXXII, septiembre de 2010, páginas 185, 184 y 183 y XXVII, junio de 2008, página 448, respectivamente.

La tesis de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) en Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980, con número de registro digital: 2010500.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 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 16 de mayo 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 277/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 277/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 67 Undecies, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco que establece como requisito para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales: no haber sido condenado por delito doloso.

Por unanimidad de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la fracción impugnada, al estimar que transgrede el principio de igualdad y no discriminación. Al respecto, una mayoría de Ministras y Ministros consideraron que la norma no establece una distinción basada en una categoría sospechosa, por lo que debía ser analizada mediante 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 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 General[1] y, por tanto, el artículo 67, Undecies,

[1] **Constitución General**
"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de uni-

fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco que establece como requisito para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales "*no haber sido condenado por delito doloso*", 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.[2]

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Así, al exigir el 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. Consideraciones de la mayoría**

Por principio de cuentas, es importante precisar que la norma impugnada dispone lo siguiente:

---

versalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

[2] Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a. 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, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

**Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco**

"**Artículo 67 Undecies.** Para ser director general de Administración de los Tribunales Laborales se requiere:

"…

"**IV. No haber sido condenado por delito doloso.**"

Como he adelantado, la sentencia declara la invalidez de la fracción IV del artículo 67 Undecies de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, al estimar que resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación, por no superar un juicio de razonabilidad. Metodología con la que se analizan distinciones que no se basan en una categoría sospechosa.

Específicamente, considera que la medida persigue una **finalidad constitucionalmente válida:** consistente en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un empleo público; sin embargo, no supera la segunda grada, en tanto, no existe una base objetiva para determinar que una persona ejercerá sus actividades de director general con rectitud, probidad y honorabilidad por el sólo hecho de no haber sido condenado penalmente con anterioridad. De esta manera, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que impide el acceso al cargo público en condiciones de igualdad.

**II. Motivos de la concurrencia**

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.[3]

[3] 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, 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, aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". (Novena

En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.[4]

A continuación, desarrollo las razones por las cuales estimo que la norma establece una distinción basada en una categoría sospechosa y procedo analizarla bajo un escrutinio estricto.

---

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, tesis 1a. CCII/2010, 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, 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, aislada, materia constitucional); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, con número de registro digital: 161364, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); y "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, con número de registro digital: 161310, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

[4] "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).

*Los antecedentes penales como categoría sospechosa.*

Como lo he sostenido reiteradamente en múltiples precedentes,[5] 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*".

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación[6] en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.[7] Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel. Me explico.

De acuerdo con la literatura especializada "*el castigo penal es un proceso de estigmatización*".[8] Designar a una persona como "*criminal*" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Esta "*marca*" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.[9] Es decir, a pesar de que la pena privativa de la libertad debe

[5] Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 85/2021, resuelta el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno; en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la acción de inconstitucionalidad 157/2020, resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta el veintisiete de enero de dos mil veinte, y en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.

[6] 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, página 168.

[7] México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. "La cárcel en México: ¿para qué?" (2012), páginas 23-24. Disponible en: *https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf.*

[8] Catalina Pérez Correa, El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión, páginas 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*, página 164.

[9] Ibídem.

estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,[10] el estigma de su imposición se prolonga a través de la dificultad que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.[11]

Pero, 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 étnico[12] o su raza.[13] En México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.[14] Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.[15] Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en

[10] CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párrafo 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, párrafo 76.

[11] De acuerdo con datos de la Auditoria 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, página 300.

[12] "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", supra nota 5.

[13] 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, página 214.

[14] Supra nota 7, página 288.

[15] Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, páginas 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (página 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, página 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.

condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.[16]

Atento a este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "*el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal*".[17] Así, 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.[18]

Por estas razones, sostengo que si bien el texto del artículo 1o. de la Constitución General no prohíbe expresamente la discriminación a las personas con antecedentes penales, esta categoría se encuentra comprendida por la porción normativa: "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*". Conforme a lo anterior, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación[19]

[16] 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, páginas 23-25.

[17] *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.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

[18] Ibídem. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

[19] **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 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"…

"**III.** Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; …"

como la Ley Nacional de Ejecución Penal,[20] contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

Las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina sus virtudes y capacidades. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

*El test de igualdad de escrutinio estricto.*

Partiendo de la base de 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. En mi opinión, la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Así, la sentencia debió verificar si: **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con

[20] **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. …"

dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir el propósito descrito.[21]

En el presente caso, estimo que la medida sí persigue una **finalidad constitucionalmente imperiosa,** a saber: garantizar que la persona que se desempeñe como director general de Administración de los Tribunales Laborales cumpla con los requisitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Dicha finalidad tiene sustento en los artículos 14 y 16 de la Constitución General; así como el diverso 109, fracción III,[22] párrafo primero, constitucional que prevé los principios que deben observar los servidores públicos al desempeñar sus funciones.

A mayor abundamiento, cabe mencionar que, conforme a la iniciativa que le dio origen, la reforma tenía como fin crear una Dirección General de Administración de los Tribunales Laborales, la cual fungiría como unidad de apoyo en el desarrollo de actividades administrativas, de gestión y de enlace con otras instancias públicas, generando información que favoreciera la toma de decisiones y mejora continua de los referidos tribunales.[23] Asimismo, el dictamen de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales señala que la reforma establece las funciones de esta dirección y los requi-

[21] 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, con número de registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

[22] **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estad, serán sancionados conforme a lo siguiente: …

"**III**. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."

[23] Iniciativa que presenta el gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, páginas 3 a 4, disponible en: *http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6S1Sd1Jpw3sy5JFMTYJc06dGo4rYtQEMwYdxh0c7tBaD7dkiceRi8YmZTHnbggMXbQ==*.

sitos que debe cumplir su titular, lo que asegurará una administración de justicia laboral de calidad, **apegada a los principios de legalidad y seguridad jurídica.**[24]

En contraposición, **la medida no se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad,** toda vez que es sobre inclusiva. Esto, pues el hecho de "*no haber sido condenado*" por la comisión de algún delito doloso **no contribuye en grado relevante a garantizar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.** De la misma manera, la norma tiene un carácter absoluto y no especifica la gravedad del delito, el tipo de pena que se haya impuesto, los bienes jurídicos tutelados, la duración de la sanción o, incluso, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a realizar la función en cuestión. De tal suerte que no es posible establecer la relación entre dicho requisito y la finalidad constitucionalmente imperiosa.

Así, al ser una medida claramente sobre inclusiva es evidente que la misma no está estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.

Por estas razones, coincido con la declaratoria de invalidez de la fracción IV del artículo 67 Undecies de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, pero arribo a dicha conclusión a partir de un **escrutinio estricto, al estimar que el caso involucra una categoría sospechosa.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este 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 12 de abril de 2022.

[24] Dictamen de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, página 7, disponible en: *http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6S1Sd1Jpw3sy5JFMTYJc-06dGo4rYtQEMwYdxh0c7tBaDMDqhlhOKOy39t4U/Wk9h6Q==*.

**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 ESTABLECE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE TAMAULIPAS).**

**II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESTE PRINCIPIO PERSIGUE UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.**

**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 13, APARTADO A, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO 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).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA NORMA QUE PREVÉ UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS PENALMENTE Y AQUELLAS PERSONAS QUE NO TIENEN ANTECEDENTES PENALES, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS TITULAR DE LA JEFATURA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS, DEBE ANALIZARSE BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO (ARTÍCULO 13, APARTADO A, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO 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).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO DOLOSO, QUE HAYA AMERITADO PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR MÁS DE UN AÑO, PARA SER TITULAR DE LA JEFATURA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, APARTADO A, FRACCIÓN IV, EN SU POR-**

**CIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO 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).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, APARTADO A, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO 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).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 118/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ERIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinte de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 118/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "No haber sido 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.

## I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó el artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido 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 Admi-

nistración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado el seis de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad federativa.[1] Dicho precepto establece lo siguiente:

"**Artículo 13.** La persona titular de la jefatura del SATTAM será nombrada y removida por el titular del Ejecutivo del Estado en términos de lo dispuesto por este artículo.

"**A.** Para ser titular de la jefatura del SATTAM se deberán reunir los requisitos siguientes:

"...

"**IV. No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año,** o estar inhabilitado para ejercer el comercio, su profesión o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y ..." (énfasis añadido)

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

"ÚNICO.—La disposición impugnada vulnera los derechos de igualdad y de no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público."

• El requisito previsto en la norma impugnada resulta discriminatorio. Las personas que fueron sentenciadas con pena privativa de la libertad y que ya cumplieron con la sanción que les fue impuesta deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas. Además, la norma resulta sobreinclusiva, ya que algunos delitos que ameritan la sanción mencionada no se relacionan con las tareas a desempeñar en el cargo en cuestión. Por ello, la porción normativa impugnada excluye de manera injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ser titular

[1] Escrito presentado el seis de marzo de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Fojas 1 a 22 del expediente en que se actúa.

de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas (en adelante "SATTAM").

• Conviene tomar en consideración que en la codificación penal del Estado de Tamaulipas existe una gran cantidad de delitos, cuya sanción es una pena privativa de la libertad. La persona que haya sido sentenciada por prácticamente cualquier delito, queda impedida para aspirar al cargo referido. Si bien la norma pretende acotar el requisito al prever que las personas no deben haber sido sentenciadas por delito doloso con pena privativa de la libertad mayor a un año, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en ese supuesto.

• En ese sentido, la norma establece un trato diferenciado entre las personas que han recibido una sanción privativa de la libertad por más de un año –aun cuando la hubieren compurgado– y las personas que no han recibido una condena de esa naturaleza. Una vez que la persona ha compurgado la sanción, ha concluido el proceso penal en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad, por lo que se debe estimar que la persona se encuentra en aptitud de reinsertarse a la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos y en un plano de igualdad.

• El hecho de que una persona haya sido sancionada con la privación de su libertad forma parte de su vida privada, su pasado y su proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que se le excluya de la posibilidad de ocupar cargos o puestos públicos.

• Asimismo, el requisito establecido en la norma impugnada, debe ser entendido como una disposición que contiene una categoría sospechosa. La norma discrimina con base en una categoría, consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de la libertad. La porción impugnada atenta contra la dignidad humana, y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad, por lo que procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. En el caso concreto, la norma no cumple con este nivel de escrutinio, ya que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que una persona no haya sido senten-

ciada con pena privativa de la libertad para que pueda fungir como titular del SATTAM.

• Finalmente la disposición impugnada contraviene el principio de reinserción social, ya que la norma tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de la libertad queden impedidas para ser titulares del referido órgano tributario, incluso, en el caso de que los delitos no se relacionen con la función a desempeñar. Tales exigencias no se justifican sobre una base objetiva y razonable.

3. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.[2] El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para que rindieran sus respectivos informes, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga.[3]

4. **Informes.** El Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas rindieron informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.[4] El Ministro instructor tuvo por presentados los informes[5] y concedió a las partes el plazo legal respectivo, a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.[6]

5. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.[7]

[2] Acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte. Ibídem, fojas 27 y 27 vuelta.
[3] Acuerdo de ocho de julio de dos mil veinte. Ibídem, fojas 28 a 32.
[4] Ibídem, fojas 60 a 72, y 564 a 574.
[5] Acuerdos de veintiséis de agosto de dos mil veinte. Ibídem, fojas 540 a 544 vuelta, y 635 a 638 vuelta.
[6] Acuerdo de uno de diciembre de dos mil veinte. Ibídem, fojas 659 a 661.
[7] Acuerdo de veintisiete de enero dos mil veintiuno. Ibídem, fojas 679 a 680.

## II. Competencia

6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9] toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de la ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## III. Oportunidad

7. 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[10] (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 día al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.

8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el seis de febrero de dos mil veinte,[11] el plazo para

[8] "**Artículo 105.** ... II... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

[9] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..."

[10] "**Artículo 60.** El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean 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] Foja 487 del expediente en que se actúa.

promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes siete de febrero y concluyó el lunes nueve de marzo de dos mil veinte. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el seis de marzo de dos mil veinte,[12] se concluye que su presentación resulta **oportuna.**

## IV. Legitimación

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[13] en relación con el diverso 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 María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República.[14] 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.[15]

---

[12] Ibídem, fojas 1 a 22 vuelta.

[13] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[14] Foja 23 del expediente en que se actúa.

[15] "**Artículo 105.** ... II. ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

11. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por quien está facultada para interponerla en representación de la Comisión,[16] y además cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

## V. Causales de improcedencia

12. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia indudable y manifiesta,[17] ni advertirse por este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio del concepto de invalidez.

## VI. Estudio

### A. Esencia del concepto de validez, su calificación y modo de abordar el caso.

13. La CNDH alegó en su **concepto de invalidez,** en resumen, que la porción normativa combatida es discriminatoria con base en una categoría sospechosa, pues las personas que ya cumplieron una pena privativa de prisión deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos. Agregó que lo impugnado es sobreinclusivo, ya que algunos delitos dolosos que ameritan sanción restrictiva

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

[16] "**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 ..."

[17] Como refiere la tesis P. LXXII/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."

de la libertad no están relacionados con las funciones de titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas. Así, la accionante concluye que el precepto controvertido infringe el principio de reinserción social, al impedir que personas que fueron sentenciadas con pena privativa de la libertad –y que ya cumplieron con la sanción– no puedan ser nombradas en el puesto referido, aun cuando pudieron ser condenadas por un delito no relacionado con la función a desempeñar.

14. El concepto de violación resulta **sustancialmente fundado.** Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, este Pleno realizará un juicio de razonabilidad –semejante al realizado en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**–.[18] Ello, pues se estima que contrario a lo sostenido por la accionante, la porción normativa combatida, al hacer referencia a no haber sido sentenciado con sanción de pena privativa de la libertad por más de un año a causa de un delito doloso, como requisito para ser nombrado en un cargo público, no se trata de una categoría sospechosa. De manera semejante lo ha determinado este tribunal en los casos que resolvió sobre la exigencia de no antecedentes penales para ocupar cargos o desempeñar empleos (requisitos que aún resultan más agresivos frente al derecho a la igualdad).

15. 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.

**B. Precedentes en los que se ha determinado que la exigencia de requisitos relacionados con estar sujeto a un proceso o no contar con antecedentes penales para el acceso a un cargo público de designación es contraria al derecho a la igualdad.**

16. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016,**[19] **83/2019**[20] **y 50/2019**[21] sostuvo

[18] Resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte.
[19] 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 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.

17. 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.

18. 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.[22]

---

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.

[20] 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.

[21] 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.

[22] 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 señores 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).

19. 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.),[23] 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.

20. 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 evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

21. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

22. 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

[23] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

23. 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 redunda en detrimento de los derechos humanos.

24. 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.

25. 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.

26. 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:

27. 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;[24] ***(ii)*** la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas;[25] y ***(iii)*** el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),[26] o de manera tácita,[27] resulten discriminatorios.

[24] 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".

[25] 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.

[26] 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, cuyo rubro es: "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, cuyo rubro es: "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."

[27] 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.), 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, cuyo rubro es: "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 974, cuyo rubro es: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

28. Ahora bien, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.),[28] 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.[29]

29. Así, la discriminación resulta inadmisible 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.

30. 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 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.[30]

---

[28] 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."

[29] Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007731, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 602, cuyo rubro es: "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: 180345, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

[30] 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

31. 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.[31]

32. Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas[32] (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*".

33. 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.

---

puede observarse en la tesis 2a. LXXXII/2008, registro: 169439, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

[31] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver, tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), registro: 2008551, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."

[32] Recomendación general 32, párrafo 8.

34. Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala[33] 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:

1) **Escrutinio estricto:**[34] 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 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[35] o ***(ii)*** implique una afectación central

[33] 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 ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

[34] 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 Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el Caso *Korematsu Vs. 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.

[35] 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 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, cuyo rubro es: "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: 2010315, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, cuyo rubro es: "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 Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/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, cuyo rubro es:

a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.[36]

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.[37] En estos casos,

"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."

[36] 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, S*emanario 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 la tesis antes citada, 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 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."

[37] 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.

el *test* de proporcionalidad[38] se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad*** y su proporcionalidad.[39] 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".[40]

35. 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

[38] Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. 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."

[39] 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."

[40] 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 *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 encuentra "razonablemente relacionado" con un "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 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).

tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.[41] 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.[42]

36. 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.

37. **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*.[43]

38. 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.

39. Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a

[41] 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."
[42] 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, cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."
[43] Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

los poderes públicos, sino también a los particulares, aunque con ciertos matices.[44]

40. **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.

**C. Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa atacada.**

41. Conforme a los precedentes que se han relatado en el apartado anterior, este Tribunal Pleno reitera que el **concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad y la misma se presenta como se demostrará con la realización de un *test* de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará en esta sección.**

42. Así, es necesario plasmar el contenido de la porción normativa combatida, el cual es el que a continuación se resalta:

"**Artículo 13.** La persona titular de la jefatura del SATTAM será nombrada y removida por el titular del Ejecutivo del Estado en términos de lo dispuesto por este artículo.

[44] Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS: 2002504, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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."

"A. Para ser titular de la jefatura del SATTAM se deberán reunir los requisitos siguientes:

"...

"**IV. No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año,** o estar inhabilitado para ejercer el comercio, su profesión o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y ..." (énfasis añadido)

**a. *La porción normativa sí hace una distinción*.**

43. 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.

44. Esta Suprema Corte considera que la **porción normativa sí hace una distinción** entre las personas que han sido **sentenciadas por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año** y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de ser nombrados titular de la jefatura del SATTAM.

45. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción, se debe determinar bajo qué escrutinio se analizará. Como se mencionó, el escrutinio estricto se realiza cuando la norma emplea uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. En respuesta a lo anterior, esta Suprema Corte considera que 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. Ello, pues el requisito de no haber sido sentenciado a pena privativa de la libertad por más de un año a consecuencia de un delito doloso no es una condición que entrañe una categoría sospechosa, pues no está relacionado con características o atributos en las personas que han sido históricamente excluidos o marginados. Entonces, el estudio de la porción normativa no implica el uso de un *test* de escrutinio estricto, como lo ha

resuelto este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016,**[45] **85/2018, 86/2018** y **50/2019,**[46] al resolver sobre normas referentes al requisito "no contar con antecedentes penales".

46. 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 éstos resultan constitucionalmente válidos.

**b. *Finalidad constitucionalmente válida*.**

47. 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.[47]

48. 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.[48]

49. En efecto, la **norma tiene un fin constitucionalmente válido** esto es, el establecimiento de calidades específicas **para el acceso a un determinado empleo público.**

50. 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 sentenciadas a una pena de pri-

[45] 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 y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.
[46] 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.
[47] 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.
[48] Ídem.

sión por más de un año a causa de un delito doloso, 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 la jefatura del SATTAM.

c. ***Instrumentalidad de la medida*.**

51. El requisito para las personas de no haber sido **sentenciadas por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año** para poder ser nombrado en la de la titularidad de la jefatura del SATTAM 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 jefe de del SATTAM con rectitud, probidad y honorabilidad.

52. 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 en la titularidad de la jefatura del SATTAM.

53. Al respecto, es necesario considerar que esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la validez de requisitos de elegibilidad para cargos públicos de elección popular y cargos de servidores públicos por designación. Por ello, el presente estudio debe tomar en cuenta los motivos que han regido en esos asuntos, considerando que existen diferencias dependiendo de la forma de elección del funcionario, así como los ámbitos en los que se elige y desempeña.

54. Por lo anterior, para determinar si el requisito establecido en la norma tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido, es necesario **analizar la naturaleza del cargo en estudio.** Este Tribunal Pleno llegó a una conclusión similar en las **acciones de incons-**

**titucionalidad 125/2019**[49] y **108/2020.**[50] En el primero de estos precedentes se destacó que, al definir las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos estén **directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función** lo que exige 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.

55. En este caso, la medida resulta sobreinclusiva y **no guarda estrecha relación con el cargo a desempeñar,** pues no se justifica por qué la restricción de acceso al cargo impuesto, resulta conveniente para asegurar perfiles adecuados para las funciones que la ley asigna. Conforme a la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, el SATTAM es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.[51] Este órgano tiene por objeto la aplicación de la legislación fiscal con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, la recaudación, control, fiscalización y la cobranza coactiva, de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás contribuciones, tanto estatales y municipales, como federales de forma coordinada, los servicios de asistencia al contribuyente, de difusión fiscal, así como la defensa jurídica de los intereses de la Hacienda Pública Estatal.[52] En la legislación local referida se establece que el SATTAM tendrá las siguientes atribuciones:

[49] Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno. En este precedente se declaró la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que establecía como uno de los presupuestos para que el aspirante pudiera ocupar el cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura.

[50] Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. En este precedente declara la invalidez del artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

[51] "**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto establecer las bases para el funcionamiento y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas."

[52] **Artículo 2** de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

De las atribuciones

"**Artículo 6.** El SATTAM tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Llevar a cabo el cobro de impuestos, contribuciones cualquiera que sea su denominación, derechos, productos y aprovechamientos, en los términos de las leyes aplicables, a través de las unidades administrativas, instituciones bancarias y/o establecimientos autorizados o por las vías electrónicas que establezca; así como los que se deriven de los convenios que, con estricto respeto a sus autonomías, celebre el Estado con los Municipios o la Federación; y los ingresos que, por otros conceptos, señalen los ordenamientos legales; distintos de aportaciones y transferencias;

"II. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, las acciones derivadas de los convenios de coordinación fiscal, celebrados por el Estado con la Federación o los Municipios de la entidad y vigilar el cumplimiento de dichos convenios;

"III. Recaudar conforme a la legislación aplicable, los ingresos federales coordinados que correspondan al Estado o a sus Municipios, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, convenios celebrados y demás disposiciones aplicables;

"IV. Celebrar con el carácter de fideicomitente, fideicomisos públicos en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, de la Ley de Entidades Paraestatales para el Estado de Tamaulipas y demás disposiciones aplicables, previa delegación de funciones que para tal efecto expida el titular del Ejecutivo o, en su caso, el titular de la Secretaría de Finanzas, mediante el acuerdo correspondiente;

"V. Llevar la contabilidad y glosa de los ingresos que se recauden;

"VI. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento y la aplicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter fiscal;

"VII. Planear, programar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas que lo integren;

"VIII. Llevar y mantener actualizado (sic), los padrones de contribuyentes que sean necesarios;

"IX. Intervenir en la emisión y distribución de valores y formas valoradas, concentrarlas además de validar y autorizar su destrucción cuando queden fuera de uso;

"X. Asesorar a los Municipios del Estado, cuando lo soliciten, en el análisis de su política fiscal, en la elaboración de anteproyectos de ordenamientos fiscales y en el establecimiento de sistemas administrativos, así como en el desarrollo de sus capacidades recaudatorias;

"XI. Celebrar acuerdos, convenios o contratos de carácter mercantil a efecto de ser auxiliado por otras dependencias oficiales, organismos públicos o por personas físicas o morales de naturaleza privada, en la implementación de técnicas o mecanismos de recaudación, sin que ello implique que la labor recaudatoria ha sido subrogada;

"XII. Proporcionar asistencia gratuita a las personas contribuyentes, procurando:

"a. Orientar y auxiliar a las personas contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones, explicándoles las disposiciones fiscales y, de ser necesario, elaborar y distribuir material informativo encaminado a este fin;

"b. Elaborar formularios de declaraciones simplificados, en forma que puedan ser llenados fácilmente por las personas contribuyentes;

"c. Difundir entre las personas contribuyentes los derechos y medios de defensa que pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales;

"d. Difundir entre las personas contribuyentes las disposiciones de carácter general que establezcan estímulos o beneficios fiscales;

"e. Efectuar reuniones en distintas partes del Estado, para informar a contribuyentes sobre sus obligaciones fiscales, especialmente cuando se modifiquen los ordenamientos que las regulan; y,

"f. Realizar estudios y proyectos técnicos de investigación en el área de su competencia y mejorar los métodos y técnicas de orientación al contribuyente.

"XIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, de auditoría, inspecciones y verificaciones en el domicilio de las personas contribuyentes, responsables solidarios o terceros, y realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y que resulten necesarios para comprobar que han cumplido con las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, estímulos fiscales y accesorios de carácter estatal, municipal y/o federal en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los Convenios de Coordinación con Municipios, sus anexos y la legislación federal y estatal aplicable;

"XIV. Determinar las contribuciones omitidas, su actualización, sus accesorios a cargo de las personas contribuyentes fiscalizadas por el propio Estado, responsables solidarios y demás obligados; así como, determinar, denunciar e informar sobre la presunta comisión de delitos fiscales;

"XV. Ampliar los plazos para concluir las visitas domiciliarias o revisiones de gabinete en los casos en que procedan conforme a la legislación federal y estatal aplicable;

"XVI. Expedir oficio de prórroga sobre el plazo en que se deban concluir las visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, verificaciones y demás actos que sean de su competencia cuando así lo establezcan las leyes respectivas;

"XVII. Emitir y dar a conocer al contribuyente mediante oficio de observaciones, los hechos u omisiones que se hubiesen conocido con motivo de la revisión de los informes, datos, documentos o contabilidad, tratándose de revisiones desarrolladas de conformidad con las facultades contenidas en las leyes respectivas;

"XVIII. Determinar y emitir la resolución por la que se determine la responsabilidad solidaria respecto de créditos fiscales;

"XIX. Habilitar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias, según lo establezcan las leyes fiscales federales y/o estatales;

"XX. Designar al personal adscrito al SATTAM, para la práctica de visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, notificaciones, embargos, aseguramiento de bienes o negociaciones e intervenciones y expedir para tal efecto las credenciales o constancias de identificación correspondientes;

"XXI. Requerir a las personas contribuyentes, responsables solidarios, contadores públicos que hayan formulado dictamen y terceros con ellos relacionados, para que exhiban y, en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, papeles de trabajo y demás documentos necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, estímulos fiscales y accesorios de carácter estatal, municipal o federal en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con el Gobierno Federal, los Convenios de Coordinación con Municipios y la legislación estatal o federal aplicable;

"XXII. Revisar que los dictámenes formulados por contador público registrado sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones fiscales de las personas contribuyentes, reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales estatales o federales;

"XXIII. Requerir al contador público que haya formulado el dictamen lo siguiente:

"a. Cualquier información que conforme a la legislación aplicable debiera estar incluida en los estados financieros dictaminados para efectos fiscales;

"b. La exhibición de los papeles de trabajo elaborados en el dictamen con motivo de la auditoría practicada, los cuales, en todo caso, se entiende que son propiedad del contador público;

"c. La información que se considere pertinente para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente; y,

"d. La exhibición de los sistemas y registros contables y documentación original, en aquellos casos en que así se considere necesario.

"XXIV. Ordenar y practicar, en la forma y términos que conforme a las leyes proceda, el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, cuando a su

juicio, hubiera peligro de que el obligado se ausente o realice la enajenación de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales y en los demás casos previstos por las leyes fiscales; levantarlo cuando proceda en asuntos de su competencia, así como designar a los ejecutores para la práctica y levantamiento del mismo;

"XXV. Aceptar la dación de bienes en pago y/o el pago en especie de créditos fiscales, previamente autorizada por el comité creado para tal efecto;

"XXVI. Autorizar la designación de peritos a efecto de que lleven a cabo el avalúo de los bienes que se ofrezcan como dación de bienes en pago y/o pago en especie de contribuciones; así como a aquellos peritos valuadores en todos los casos que sea necesario para la determinación y administración de contribuciones;

"XXVII. Imponer multas por infracciones a las disposiciones fiscales, en los términos del Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas y demás disposiciones aplicables; así como aquellas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, en los términos que establezcan los convenios que celebre el Estado con la Federación;

"XXVIII. Conocer y resolver las solicitudes de condonación de multas, conforme a la normatividad aplicable;

"XXIX. Defender los intereses de la Hacienda Pública del Estado ante los tribunales y autoridades judiciales o administrativas, federales, estatales y municipales siempre que por disposición de la ley, la representación en estos casos no corresponda a otra autoridad, así como promover toda clase de juicios, acciones y procedimientos, seguirlos en todos sus trámites y desistirse de ellos, interponer toda clase de recursos en las instancias y ante las autoridades que procedan, y endosar en procuración títulos de crédito en los que el SATTAM sea el titular de las acciones correspondientes;

"XXX. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan ante el Ministerio Público, y coadyuvar con éste, en los procesos penales de que tengan conocimiento, procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y se vinculen con los intereses fiscales del Estado, así como solicitar

el sobreseimiento en dichos procesos cuando sea procedente y así lo autorice la persona titular del SATTAM;

"XXXI. Tramitar y resolver, de conformidad con las disposiciones en la materia, los recursos administrativos interpuestos por los particulares, que se hagan valer en materia de contribuciones estatales o contribuciones federales coordinadas;

"XXXII. Resolver sobre las solicitudes de prescripción de créditos fiscales y extinción de facultades de las autoridades fiscales;

"XXXIII. Contestar las demandas formuladas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus Salas, interpuestas contra resoluciones o actos del SATTAM o sus unidades administrativas, por la aplicación que dichas autoridades hagan de las leyes fiscales federales en cumplimiento de los convenios que tengan celebrados con la Federación e interponer el recurso de revisión;

"XXXIV. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos a cargo de las personas contribuyentes y enajenar fuera de remate los bienes de fácil descomposición o deterioro, en términos de las disposiciones fiscales federales y estatales;

"XXXV. Ordenar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando proceda conforme a las disposiciones fiscales federales o estatales aplicables y los convenios de coordinación celebrados con el Gobierno Federal o Municipios;

"XXXVI. Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales cuyo cobro le corresponda, previa garantía del interés fiscal;

"XXXVII. Calificar y en su caso aceptar las garantías que se otorguen con relación a las contribuciones estatales o federales, cancelarlas y requerir su ampliación cuando proceda;

"XXXVIII. Requerir el pago y ejecutar las acciones necesarias para hacer efectivas las garantías que se otorguen consistentes en fianza, hipoteca, prenda o embargo o cualquier otro tipo de garantía; incluso las relacionadas con las garantías de cumplimiento de contratos de adquisiciones o prestación de servi-

cios y contratos de obra pública; así como las pólizas de fianza otorgadas para garantizar el o los anticipos otorgados para el inicio de la ejecución de obras públicas;

"XXXIX. Autorizar o negar conforme a las disposiciones aplicables la devolución de cantidades pagadas indebidamente por el contribuyente;

"XL. Cancelar las cuentas incobrables de conformidad con las disposiciones aplicables;

"XLI. Informar a la autoridad competente de los hechos que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones y que puedan constituir delitos fiscales o delitos de las personas al servicio público del SATTAM en el desempeño de sus funciones, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"XLII. Dar vista al órgano competente en materia de extinción de dominio, sobre bienes de procedencia ilícita en términos de las leyes aplicables; y,

"XLIII. Las demás funciones que en su carácter de autoridad fiscal, le atribuyan el Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas, los convenios de coordinación y colaboración celebrados con las autoridades fiscales federales, municipales y demás disposiciones aplicables."

56. Así las cosas, ese órgano descentralizado está integrado por una Junta de Gobierno; la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, un órgano interno de control y las unidades administrativas[53] previstas en Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas y su reglamento.[54] La persona titular de la jefatura del SATTAM será nombrada y removida

[53] "**Artículo 12.** El SATTAM tendrá bajo su adscripción las unidades administrativas siguientes:
"I. Dirección de Servicios del Contribuyente;
"II. Dirección de Auditoría Fiscal;
"III. Dirección de Auditoría de Comercio Exterior;
"IV. Dirección de Recaudación;
"V. Dirección Jurídica;
"VI. Dirección Administrativa; y,
"VII. Coordinación de Oficinas Fiscales."

[54] **Artículo 7** de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

por el titular del Ejecutivo del Estado en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la ley referida. En términos de este artículo, para ser titular de dicha jefatura, se deben reunir los requisitos siguientes:

"**Artículo 13.** La persona titular de la jefatura del SATTAM será nombrada y removida por el titular del Ejecutivo del Estado en términos de lo dispuesto por este artículo.

"A. Para ser titular de la jefatura del SATTAM se deberán reunir los requisitos siguientes:

"I. Tener la ciudadanía mexicana con residencia en el Estado de cinco años previos a su nombramiento;

"II. Tener conocimientos y experiencia de alta dirección de por lo menos 5 años en las materias fiscales, aduaneras o contables;

"III. Poseer al día de la designación, título de posgrado en administración, derecho fiscal, finanzas públicas o equivalente o título profesional en las áreas de administración, derecho, economía, contaduría o materias afines con una antigüedad mínima de cinco años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, o estar inhabilitado para ejercer el comercio, su profesión o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y,

"V. No desempeñar durante el período de su encargo ninguna otra comisión o empleo dentro de la Federación, entidades federativas, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente u honorífico. ..."

57. Ahora bien, el artículo 14 de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas prevé las atribuciones del titular de la jefatura del SATTAM en los siguientes términos:

"**Artículo 14.** La persona titular de la jefatura del SATTAM tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Formular y presentar oportunamente, a la consideración del secretario de Finanzas, el proyecto de presupuesto, previamente autorizado por la Junta de Gobierno, para efectos de su integración al presupuesto de egresos, para el ejercicio fiscal siguiente;

"II. Formular y presentar oportunamente, a la consideración de la Junta de Gobierno, los anteproyectos de leyes, reformas, adiciones a éstas, decretos, acuerdos, y demás disposiciones legales y administrativas, relacionadas con los ingresos tributarios del Estado;

"III. Administrar y representar legalmente al SATTAM, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable;

"IV. Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del SATTAM;

"V. Designar a las personas titulares de las unidades administrativas y demás personal necesario para la operación del organismo y suscribir los nombramientos correspondientes;

"VI. Remover y cesar al personal del organismo;

"VII. Establecer mecanismos de integración y coordinación que propicien el trabajo en equipo, para desempeñar las labores asignadas a su cargo;

"VIII. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquéllas que considere de especial relevancia;

"IX. Presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, autorización, los programas y anteproyectos presupuestales;

"X. Informar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las unidades administrativas a su cargo y el ejercicio del presupuesto asignado al SATTAM;

"XI. Fungir como enlace entre el SATTAM y las administraciones públicas federales, estatales y municipales en los asuntos vinculados con la colaboración administrativa en materia fiscal;

"XII. Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en materia fiscal;

"XIII. Aperturar a nombre del SATTAM, las cuentas bancarias necesarias para su operación, previa autorización de la Secretaría de Finanzas;

"XIV. Formular estados financieros mensuales y, durante el mes de enero de cada año, formular un informe pormenorizado del ejercicio anterior a ser entregado a las personas integrantes de la Junta de Gobierno;

"XV. Proporcionar la asesoría o cooperación técnica que le sea requerida por dependencias, organismos y entidades de la administración pública del Estado, de acuerdo con las normas, políticas y lineamientos que sean aplicables;

"XVI. Resolver y despachar los asuntos administrativos que legalmente les correspondan;

"XVII. Certificar las copias de documentos y constancias cuyos originales obren en los archivos del propio SATTAM;

"XVIII. Representar legalmente al SATTAM como apoderado legal, para lo cual tendrá en todo momento poder general amplísimo para pleitos y cobranzas y actos de administración, con todas las facultades generales y las que requieran cláusula especial, incluida la de desistirse en el juicio de amparo y los que sean necesarios para llevar a cabo el objeto del SATTAM;

"XIX. Delegar y otorgar los poderes y facultades que se requieran para el cumplimiento de los objetivos (sic) SATTAM;

"XX. Suscribir, en representación del SATTAM, los convenios, contratos de compraventa, arrendamiento, prestación de servicios; así como los contratos que se requieran para el cumplimiento de su objeto; y,

"XXI. Las demás que establezca la presente ley, le asignen el ejecutivo del estado y el titular de la Secretaría de Finanzas y otras disposiciones aplicables."

58. Como se advierte de las disposiciones anteriores, al titular de la jefatura le corresponde la administración y representación legalmente al SATTAM, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas que tiene a su cargo la aplicación de la legislación fiscal. Por ello, la legislación local determina diversas atribuciones relativas a la materia fiscal para el titular de la jefatura referida, incluyendo la formulación de anteproyectos de leyes, reformas, decretos, acuerdos y demás disposiciones legales y administrativas relacionadas con los ingresos tributarios del Estado de Tamaulipas; la dirección, supervisión y coordinación del desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del SATTAM; y la expedición de las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal.

59. En este sentido, se advierte que el requisito previsto en la norma impugnada, consistente en 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 en la titularidad de la jefatura del SATTAM. En este punto, es importante destacar que la porción combatida contiene hipótesis que:

• No permiten identificar si la sanción privativa de la libertad por delito doloso y por más de un año se impuso por resolución firme.

• No distingue entre 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.

60. Entonces, esa configuración de la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad, de acuerdo con el análisis de las funciones del cargo antes expuesta –como se realizó en la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**–[55] porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de titular de la jefatura del SATTAM, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión de más de un año, a causa de un delito doloso. 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 los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público titular de la jefatura del SATTAM.

61. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un empleo público determinado, porque el aspirante fue sancionado penalmente por delito doloso con pena de prisión de más de un año, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma

[55] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno. En este precedente se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que disponía: "No haber recibido condena por delitos dolosos" como requisito para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

62. En ese sentido, 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,[56] 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.

63. 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.[57]

64. De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado 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.

65. Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, 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 empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido san-

[56] Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.
[57] Así se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

cionadas penalmente por delito doloso por más de un año, 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.

66. Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un empleo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito doloso a pena privativa de prisión de un año, 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 delinquiendo; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

67. En efecto la Primera Sala de este Tribunal ha sostenido,[58] que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base

[58] Época: Décima Época. Registro: 2005918. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I. Materias: constitucional y penal. Tesis: 1a./J. 21/2014 (10a.). Página 354. "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 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 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 haya

---

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."
Época: Décima Época. Registro: 2005883. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I. Materia penal. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.). Página 374. "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 inculpado 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 adscribírsele 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 redunda en su beneficio. Por ello, el quántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la 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."

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" 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.

68. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un requisito 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 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.

69. 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.

70. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado,** y este Tribunal Pleno determina que el artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido 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 es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

71. 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,[59] de rubro y texto siguientes:

"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."

## VII. Efectos

72. En términos de los artículos 41, fracción IV,[60] y 45, párrafo primero,[61] en relación con el diverso 73,[62] todos de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

### i. Declaración de invalidez.

73. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se declara la invalidez del 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido sentenciado por delito*

[59] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

[60] **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"..."

[61] **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"..."

[62] **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

*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.

**ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez.**

74. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,[63] en relación con el diverso 73,[64] ambos de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al **Congreso del Estado de Tamaulipas.**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "No haber sido 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, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

[63] **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[64] **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, 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 mayoría de nueve votos de las Ministras y 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "No haber sido 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, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

**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.

Firman los Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2014 (10a.) y aisladas 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.), 1a. LXXXIV/2015 (10a.), 1a. CCCLXXXV/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, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 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, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) y aislada P. LXXII/95 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 72, con números de registro digital: 2015679 y 200286, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 118/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 118/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido 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, expedida mediante el Decreto LXIV-62, publicado el seis de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

En el considerando sexto de la sentencia se analizó el fondo del asunto, respecto al cual, una mayoría del Pleno de esta Suprema Corte decidió que el artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*",[1] de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución General.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente, pues aun cuando coincido en que dicha exigencia viola el derecho fundamental de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada. Ello, pues como lo he sostenido en diversos precedentes,[2] 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.

---

[1] **Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas**
"**Artículo 13.** La persona titular de la Jefatura del SATTAM será nombrada y removida por el titular del Ejecutivo del Estado en términos de lo dispuesto por este artículo.
"**A.** Para ser titular de la Jefatura del SATTAM se deberán reunir los requisitos siguientes:
"…
"**IV. No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año,** o estar inhabilitado para ejercer el comercio, su profesión o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y…"

[2] En ellos se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 resuelta en la sesión del veintitrés de enero de dos mil veinte, 85/2018, 86/2018 y 50/2019 correspondientes a la sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte, así como las diversas 83/2019, resuelta en la sesión del quince de octubre de dos mil veinte y 117/2020, relativa a la sesión del veinte de abril de dos mil veintiuno. Así lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020 y 118/2020.

Dicho lo anterior, voy a dividir 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.

**A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Comisión accionante alegó la inconstitucionalidad de la referida porción normativa, al ser discriminatoria con base en una categoría sospechosa, toda vez que las personas que cumplieron una pena privativa de prisión deben tener la posibilidad de ocupar cargos; agregando que es sobreinclusiva, pues algunos delitos dolosos que ameritan sanción restrictiva de libertad no se encuentran relacionados con las funciones del titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas; y, finalmente, que infringe el principio de reinserción social por impedir que personas sentenciadas con pena privativa de la libertad –y que ya cumplieron con la sanción– no puedan ser nombradas en el puesto, pese a que pudieron ser condenadas por un delito no relacionado con las funciones propias del cargo.

El Pleno decidió que, si bien es cierto la porción normativa analizada sí hacía una distinción –pero sin entrañar una categoría sospechosa– y que la misma tenía un fin constitucionalmente válido –establecer calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos–, también lo es que la medida resultaba sobreinclusiva y no guardaba estrecha relación con el cargo a desempeñar.

Después de realizar un análisis de la naturaleza del cargo, las y los Ministros integrantes de este Tribunal Pleno determinaron que no se justificaba por qué la restricción de acceso al cargo impuesto resultaba conveniente para asegurar perfiles adecuados para las funciones que la ley asigna; asimismo, que la porción normativa infringía el derecho de igualdad al establecer un requisito para el acceso a un empleo público que excluía de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión de más de un año, a causa de un delito doloso, lo que representaba un gran número de posibles supuestos, introducía una exigencia de orden moral, y generaba una falta de razonabilidad en la medida, pues la generalidad del requisito se traducía en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto.

En ese contexto, consideraron que el requisito analizado no guardaba relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, pues no existe base objetiva para considerar que una persona que no haya sido sentenciada por delito doloso, que haya ameritado pena privativa

de la libertad por más de un año ejercerá las funciones propias del cargo con rectitud, probidad y honorabilidad.

**B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.**

Expresadas las consideraciones que respaldan la sentencia, debo precisar que, pese a que coincido con la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "*No haber sido 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; lo cierto es que no comparto la metodología empleada por la mayoría.

Como adelanté, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han compurgado una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió evaluarse conforme a un *test* de escrutinio estricto.

**A. Las personas con antecedentes penales como grupo en situación de vulnerabilidad.**

Tal como he sostenido en otros asuntos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,[3] 157/2017,[4] 85/2018,[5] 86/2018[6] y 117/2020[7]–, aun cuando el artículo 1o. constitucional no prevé de forma expresa a las personas con antecedentes penales como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esa disposición contiene una cláusula abierta que prevé "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*", por lo que es viable incluir otros grupos vulnerables que tradicionalmente han sido discriminados, como son las personas con antecedentes penales.

Como he desarrollado en diversos votos –por mencionar algunos, en las AI 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 117/2020–, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo en una situación especial de vulnerabilidad a sufrir

[3] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.
[4] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.
[5] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[6] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[7] Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de veinte de abril de dos mil veintiuno.

discriminación[8] en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.[9] 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".[10] Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.[11] A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,[12] el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrenta este grupo de personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La situación de vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.[13] De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".[14] Desafortunadamente,

[8] 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, página 168.
[9] México Evalúa, "La Cárcel en México: ¿para qué?", páginas 23-24.
[10] Catalina Pérez Correa, El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión, páginas 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,* página 164.
[11] Ibídem.
[12] CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117., Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párrafo 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, párrafo 76.
[13] De acuerdo con datos de la Auditoria 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, página 300.
[14] *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.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

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.[15]

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 étnico[16] o su raza.[17] Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.[18] Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.[19] 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.[20]

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación[21] como la Ley Nacional de Ejecución

---

[15] Ibídem. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

[16] "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

[17] 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, n.m. 6, 2008, página 214.

[18] *Supra* nota 7, página 288.

[19] Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, páginas. 116-117, notando que "La cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (página 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, página 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.

[20] La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, páginas 23-25.

[21] "**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:
"…

Penal,[22] prevén expresamente a los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En ese contexto, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un empleo específico robustecen el estigma social en su contra, reducen su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginan el resto de virtudes y capacidades que poseen. Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada.

**B. El *test* de igualdad de escrutinio estricto.**

Ahora bien, en esta Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un escrutinio estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.[23] Lo anterior, toda vez que el escrutinio estricto de las distin-

"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; ..."

[22] "**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."

[23] "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).

ciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Así, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.[24]

La primera parte del *test* de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue preservar la honradez de las personas que pretendan desempeñarse como titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, tal como exige la fracción III del artículo 109[25] de la Constitución General, además de que administre los recursos que recaude o que se le asigne en el ejercicio de sus competencias[26]

[24] Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL *TEST* DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

[25] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"…

"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

[26] **Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas**

"**Artículo 6.** El SATTAM tendrá las atribuciones siguientes:

"…

"I. Llevar a cabo el cobro de impuestos, contribuciones cualquiera que sea su denominación, derechos, productos y aprovechamientos, en los términos de las leyes aplicables, a través de las unidades administrativas, instituciones bancarias y/o establecimientos autorizados o por las vías electrónicas que establezca; así como los que se deriven de los convenios que, con estricto respeto a sus autonomías, celebre el Estado con los Municipios o la federación; y los ingresos que, por otros conceptos, señalen los ordenamientos legales; distintos de aportaciones y transferencias;

"…

"III. Recaudar conforme a la legislación aplicable, los ingresos federales coordinados que correspondan al Estado o a sus Municipios, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, convenios celebrados y demás disposiciones aplicables;

con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, en términos del numeral 134[27] constitucional; por lo que al evaluar la porción impugnada bajo el *test* de escrutinio estricto, se tiene que la medida sí persigue una **finalidad constitucionalmente imperiosa.**

En una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, considero que la medida analizada **no está estrechamente vinculada con dicho objetivo,** porque contiene un carácter absoluto y resulta sobreinclusiva al no permitir diferenciar entre casos en que la comisión de un delito doloso (sea por su tipo, gravedad o época de comisión) refleje indudablemente una falta de aptitud para la persona que aspire a ocupar el cargo de titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas y aquellos en que no.

---

"…
"V. Llevar la contabilidad y glosa de los ingresos que se recauden;
"…
"XXV. Aceptar la dación de bienes en pago y/o el pago en especie de créditos fiscales, previamente autorizada por el Comité creado para tal efecto;
"...
"XXXVI. Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales cuyo cobro le corresponda, previa garantía del interés fiscal;
"…
"XXXVIII. Requerir el pago y ejecutar las acciones necesarias para hacer efectivas las garantías que se otorguen consistentes en fianza, hipoteca, prenda o embargo o cualquier otro tipo de garantía; incluso las relacionadas con las garantías de cumplimiento de contratos de adquisiciones o prestación de servicios y contratos de obra pública; así como las pólizas de fianza otorgadas para garantizar el o los anticipos otorgados para el inicio de la ejecución de obras públicas;
"XXXIX. Autorizar o negar conforme a las disposiciones aplicables la devolución de cantidades pagadas indebidamente por el contribuyente;
"XL. Cancelar las cuentas incobrables de conformidad con las disposiciones aplicables."

[27] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

Así, la amplitud en que está redactada la norma impugnada trae como efecto la exclusión de las personas que –en cualquier momento de su vida– hubieran cometido un delito doloso, sin tomar en cuenta que los antecedentes penales no reflejan nada concluyente sobre la calidad e idoneidad de la persona para ejercer el cargo.

En efecto, la amplitud en el catálogo de delitos dolosos previsto en la legislación local, puede no tener una relación directa con la aptitud para desempeñar el cargo de titular de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas; de ahí que impida establecer una conexión con la finalidad, consistente en asegurar la honradez de los servidores públicos.

Por lo tanto, si la porción normativa "*No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*", prevista en el artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; concluyo que la misma **resulta discriminatoria** y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Insisto, reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han compurgado 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 la porción normativa controvertida sea inconstitucional, 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.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también apare publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010595.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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. 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.**

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

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MODIFICACIÓN DE LA CONFIGURACIÓN DE UN TIPO PENAL CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO DEROGADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.**

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

**VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.**

**IX. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.**

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

**XI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA.**

**XII. DELITO DE ABANDONO DE OBLIGACIONES ALIMENTICIAS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE, ASÍ COMO DE LA DETERMINACIÓN SOBRE SI LA PÉRDIDA DE ÉSTOS SE DARÁ ÚNICAMENTE RESPECTO DE LA VÍCTIMA O DE SU ENTERO CÚMULO DE FAMILIARES Y DEL PLAZO EN EL QUE EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO SERÁ PRIVADO DE AQUÉLLOS TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 296, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVACIÓN DE DERECHOS RELATIVOS A LA FAMILIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XIII. DELITO DE ABANDONO DE OBLIGACIONES ALIMENTICIAS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE GENERA ARBITRARIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN, POR LO QUE SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 296, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVACIÓN DE DERECHOS RELATIVOS A LA FAMILIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XIV. DELITO DE ABANDONO DE OBLIGACIONES ALIMENTICIAS EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA PREVISIÓN DE LA SANCIÓN CONSISTENTE EN PRIVAR DE LOS DERECHOS FAMILIARES AL SUJETO ACTIVO DEL DELITO**

**COMO UNA MEDIDA OBLIGATORIA QUE IMPOSIBILITA AL OPERADOR JURÍDICO VALORAR CASO POR CASO SU IMPOSICIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 296, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVACIÓN DE DERECHOS RELATIVOS A LA FAMILIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 296, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVACIÓN DE DERECHOS RELATIVOS A LA FAMILIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

**XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 296, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVACIÓN DE DERECHOS RELATIVOS A LA FAMILIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE MARZO DE 2022. 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 primero de marzo de dos mil veintidós emite la siguiente:

## SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 60/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la entidad federativa, mediante Decreto No. LXIV-492.

## I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El cinco de abril de dos mil veintiuno, 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 Tamaulipas.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente argumenta que el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, vulnera los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y el de proporcionalidad de las penas.

3. En específico impugna el artículo 296, primer párrafo, en la porción normativa "privación de derechos relativos a la familia". Ese numeral vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque constituye una pena abierta que genera incertidumbre jurídica para las personas condenadas por el delito de abandono de obligaciones alimenticias.

4. La disposición impugnada, al referirse a los derechos relativos a la familia, no precisa a cuáles de esos derechos se refiere, ni sujeta la pena a un plazo o temporalidad concreta, por tanto, se trata de una sanción vaga e imprecisa que contraviene el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, dejando un amplio margen de actuación a la autoridad jurisdiccional, sin que se admita una ponderación atendiendo al caso específico.

5. Las sanciones aplicables al delito de abandono de obligaciones alimenticias consisten en: **a)** prisión de libertad de uno a seis años, **b)** multa de hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, **c) privación de los derechos relativos a la familia,** y **d)** entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia. Al respecto, el legislador local no tuvo cuidado en determinar la pena a que se refiere a la pérdida o privación de los derechos de familia, toda vez que resulta indeterminada, ya que no se sabe con certeza a cuáles de dichos derechos se refiere.

6. Señala que la pena es demasiada amplia e imprecisa toda vez que no delimita cuáles serían los derechos afectados (adopción, convivencia, patria

potestad y tutela, derecho a heredar en sucesión legítima, a la representación de los hijos, entre otros más), o bien, respecto de qué familiares opera tal privación, dejando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional su determinación. Lo que contraviene los derechos de seguridad jurídica, la protección de la familia y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Máxime que el operador tendrá que acudir al Código Civil del Estado de Tamaulipas para vislumbrar a qué derecho se refiere.

7. Además, agrega que la norma impugnada es inconstitucional porque no está sujeta a un plazo determinado. Es omisa en precisar la duración de la privación de los derechos relacionados a la familia, dejando a la discrecionalidad del Juez determinarlo. Lo que ocasiona incertidumbre a las personas ya que no sabrán hasta cuando surtirá efectos esa privación de derechos.

8. Por otro lado, la norma impugnada contiene una sanción impositiva que no permite al juzgador realizar un ejercicio de ponderación. Es decir, dicha norma vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, en virtud de que no permite al juzgador prescindir de aplicar la pena referida. Al ser una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso, lo que podría impactar, a su vez, en una transgresión al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

9. Agrega que al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por el delito de abandono de obligaciones alimenticias se impedirá el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo del delito, a saber: ascendiente, descendiente, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinarios. Es decir, la condena que declare la privación de los derechos de familia, eventualmente, podría repercutir en perjuicio de niñas, niños y adolescentes en contravención a su interés superior o bien en contra de los adultos mayores, privándolos de cualquier derecho de familia respecto de todos sus integrantes. Sin permitir a los operadores jurídicos realizar una ponderación entre los derechos en colisión.

10. Finalmente, la Comisión señala que no se opone de ninguna manera a que el Poder Legislativo Local haciendo uso de su libre configuración haya optado por sancionar dicha conducta, es consciente de la importancia que implica el

cumplimiento de las obligaciones alimentarias. Sin embargo, dicha labor debe hacerse respetando los derechos humanos y los principios consagrados en la Constitución Federal.

11. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo dictado el ocho de abril de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el presente asunto como acción de inconstitucionalidad 60/2021, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

12. Posteriormente, el Ministro instructor admitió la demanda el doce de abril de dos mil veintiuno y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y requirió al Poder Legislativo Local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

13. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** César Augusto Verástegui Ostos en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas presentó el informe relativo al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho informe señaló lo siguiente:

**A)** No se formula concepto de invalidez alguno dirigido a combatir por vicios propios la orden de promulgación, publicación y refrendo del Decreto No. LXIV-492, mediante el cual se modifica el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, por lo que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 59 y 61, fracción V, todos de la ley reglamentaria de la materia, por tanto, debe sobreseerse.

Lo anterior, ya que la intervención del Poder Ejecutivo Local en el proceso formativo de dicho decreto, además de no ser violatoria de derechos humanos,

se encuentra subordinada a la voluntad del Poder Legislativo. Por tanto, el referido decreto es un acto meramente formal y materialmente legislativo.

**B)** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 21, ambos de la ley reglamentaria de la materia, porque la demanda se presentó fuera del plazo. Ello, debido a que la porción normativa impugnada no fue objeto de modificación. Siendo entonces que el plazo para su impugnación comenzó el doce de julio de dos mil dieciocho. Por tanto, a la fecha que se presentó la acción ya había fenecido el plazo y, por tanto, debe sobreseerse la acción.

14. **Informe del Congreso del Estado de Tamaulipas.** Félix Fernando García Aguiar, ostentándose con el carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas, presentó el informe en representación del Poder Legislativo de la entidad, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho informe manifestó lo siguiente:

**A)** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia porque la demanda se presentó fuera del plazo. Si bien la norma impugnada fue publicada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, lo cierto es que la porción normativa impugnada no fue modificada en el proceso legislativo, razón por la cual, no puede ser considerada como nueva norma.

**B)** No se viola el principio de taxatividad, ya que los órganos legisladores no tienen la obligación de describir todas y cada una de las conductas posibles al definir los elementos de un tipo penal, puesto que, conforme a los elementos de abstracción y generalidad de la ley, un tipo penal debe cubrir a un número indeterminado de conductas a partir de la descripción abstracta, de modo que puedan ser aplicables a diversos casos. Por tanto, la porción normativa impugnada resulta clara a qué derechos se refiere.

**C)** En cuanto a la afectación a los derechos pasivos del delito –acreedores alimentarios– señala que se pierden los derechos, pero no se exime del cumplimiento de las obligaciones relativas a la familia. Es decir, la pérdida de los derechos de los sujetos activos del delito no afecta los derechos de los sujetos

pasivos. Por tanto, la pérdida de los derechos no implica de ningún modo que el condenado quede exento de proveer alimentos a sus deudores, ya que, incluso, el propio tipo penal contempla el pago de la deuda como un elemento de la sanción.

**D)** Señala que, tanto las mujeres como los menores de edad son grupos históricamente vulnerables que deben ser protegidos por el legislador mediante su obligación de garantizar y adecuar las disposiciones del derecho interno conforme a los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por tanto, la porción normativa impugnada vela por el interés superior del menor y busca corregir una situación de desigualdad por razón de género.

Además de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación debe aplicar el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes y el protocolo para juzgar con perspectiva de género.

15. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** En esta acción de inconstitucionalidad, ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

16. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción por auto de veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

17. 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: ...

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 para el Estado de Tamaulipas con lo dispuesto en la Constitución Federal.

## III. OPORTUNIDAD

18. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

19. El decreto que contiene la norma impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

20. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia,[3] el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En el caso, el plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes cinco de marzo al sábado tres de abril de dos mil veintiuno.

---

"**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."
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] "**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."

21. Por tanto, si la demanda se presentó el lunes cinco de abril del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte. Esto es, el primer día hábil siguiente, entonces debe concluirse que la demanda es **oportuna.**

## IV. LEGITIMACIÓN

22. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la Comisión promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal para el Estado de Tamaulipas y un derecho humano consagrado en la Constitución. Es decir, la Comisión argumenta que la porción normativa impugnada transgrede los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y el de proporcionalidad de las penas contenidos en los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal.

23. 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 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.[4]

24. 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 numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.[5]

---

[4] La presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia certificada del acuerdo de su designación por el 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."

25. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. El Poder Ejecutivo Local, esencialmente, manifestó que no se formularon conceptos de invalidez que combatieran por vicios propios la orden de promulgación, publicación y refrendo del decreto por el que reformó el artículo impugnado, por lo que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 59 y 61, fracción V, todos de la ley reglamentaria de la materia, por tanto, debe sobreseerse.

27. Dicho argumento debe desestimarse ya que con independencia de que la promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado Ejecutivo Local, lo cierto es que, al tener injerencia en el procedimiento legislativo de la norma general impugnada, está invariablemente implicado en su validez y eficacia, de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad.[6]

28. Además, porque al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de tal manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.

29. Por otra parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas señalaron que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del numeral 21, ambos de la ley

[6] Resultan aplicables, los razonamientos contenidos en 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.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital 164865.

reglamentaria de la materia porque la demanda se presentó fuera del plazo. Ello, debido a que la porción normativa impugnada no fue objeto de modificación. Siendo entonces que el plazo para su impugnación comenzó a partir del trece de julio de dos mil dieciocho y no del cinco de marzo de dos mil veintiuno.

30. Se desestima dicho argumento porque la reforma impugnada que involucra el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicada el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se trata de un nuevo acto legislativo porque su sentido normativo sufrió un cambio que permite el análisis de los conceptos de invalidez.

31. En efecto, este Tribunal Constitucional, en un primer momento, ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),[7] que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

**a)** Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,

**b)** Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

32. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

33. El segundo requisito significó que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

[7] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, P./J. 25/2016 (10a.), con número de registro digital: 2012802.

34. Ahora, en este segundo aspecto, el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo **una modificación al sentido normativo de la norma impugnada, lo que será considerado como un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

35. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

36. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia –o el sobreseimiento de un asunto, en el caso la cesación de efectos de la norma impugnada– sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

37. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.

38. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como con-

secuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

39. De esta forma, **el criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.**

40. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

41. Para concluir que se trata de un cambio en el contenido normativo es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.

42. Es decir, es de especial importancia que la norma haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiera sido materia de un acto positivo de aprobación, esto es, que exista una propuesta concreta sobre el texto de la norma materia de la impugnación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma o, incluso, cuando se ponga a consideración el texto preexistente, siempre y cuando, se insiste, la norma fuera sometida a una etapa deliberativa dentro del procedimiento legislativo.

43. Para verificar lo anterior, en el caso en análisis, se debe tener presente el contenido del artículo de forma previa y posterior a la reforma de cuatro de marzo de dos mil veintiuno, que dio lugar a su impugnación.

| Texto anterior a la reforma controvertida | Texto a partir de la reforma impugnada |
|---|---|
| (Reformado, P.O. 12 de julio de 2018)<br>"**Artículo 296.** Al responsable del delito de abandono de obligaciones alimenti- | (Reformado, P.O. 4 de marzo de 2021)<br>"**Artículo 296.** Al responsable del delito de abandono de obligaciones alimenti- |

| | |
|---|---|
| cias se le impondrá una sanción de **un año a cinco años de prisión,** privación de derechos relativos a la familia y entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia. | cias se le impondrá una sanción de **un año a seis años de prisión, y multa de hasta 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización,** privación de derechos relativos a la familia y entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia. |
| "La misma pena se aplicará a quien estando obligado a informar acerca de los ingresos de quienes deban cumplir con la obligación alimentaria desobedezcan la orden judicial de hacerlo o informen con datos falsos. | "La misma pena **y multa** se aplicará a quien estando obligado a informar acerca de los ingresos de quienes deban cumplir con la obligación alimentaria desobedezcan la orden judicial de hacerlo o informen con datos falsos. |
| "Para establecer las cantidades que el inculpado deberá entregar a la parte ofendida se seguirán las reglas siguientes: ..." | "Para establecer las cantidades que el inculpado deberá entregar a la parte ofendida se seguirán las reglas siguientes: ..." |

44. Del cuadro comparativo que precede se advierte que, por virtud del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas[8] fue modificado de tal suerte que sí implicó un cambio en el sentido normativo en lo referente a las sanciones. El artículo previo al impugnado contenía una pena de prisión de uno a cinco años y no existía multa para las personas que cometieran las conductas ahí descritas. Mientras que ahora, en el artículo vigente por virtud del citado decreto de reforma, se aumentó la pena de prisión de uno a seis años y se agregó la multa de hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

45. En ese contexto, se tiene que, en el caso, la reforma de la que fue objeto el artículo transcrito, constituyó un nuevo acto legislativo como lo ha sostenido este Tribunal Pleno, debido a que modificó la configuración del tipo penal al modificar la pena de uno a seis años de prisión, y agregar una multa de hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

[8] El referido decreto en términos de su artículo único transitorio inició su vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el cinco de marzo de dos mil veintiuno.

46. Estas modificaciones son elementos que implican un cambio en el sentido normativo para la configuración típica del delito al modificar su sanción, por lo que en ese sentido la reforma que ahora se controvierte sí debe ser catalogada como un nuevo acto legislativo y, por ello, procede su impugnación al día siguiente de su publicación, incluyendo lo relativo a la pena de privación de derechos relativos a la familia, porque si bien este aspecto no fue modificado en razón del decreto impugnado, sí se encuentra vinculado para la nueva configuración del tipo penal en los términos apuntados.

47. Por tanto, se procede al análisis de los conceptos de invalidez propuestos por la accionante, referente a la pena "de privación de derechos relativos a la familia". De ahí que sea jurídicamente viable estudiar la constitucionalidad de dicha norma.

48. Sirve de apoyo a lo anterior la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, resuelta en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, en la que se sostuvo que en virtud del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de noviembre de dos mil diecisiete, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue modificado,[9] en lo referente a la configuración del tipo penal, al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal Local. Además de que tam-

9

| Texto anterior a la reforma controvertida | Texto a partir de la reforma impugnada |
|---|---|
| (Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016) "**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, *ocasionen*, 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 para contratar con la administración pública hasta por el lapso de 6 años.**" | (Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017) "**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.**" |

bién se modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para luego establecerla únicamente como *inhabilitación definitiva* para realizar tal contratación.

49. En esa línea, este Tribunal Pleno sostuvo que las modificaciones fueron cambios normativos y, por ello, procedía su impugnación, incluyendo lo relativo a la multa (materia de impugnación de ese precedente), porque si bien no fue modificada debido al decreto, sí se encontraba vinculada por la nueva configuración del tipo penal.

50. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que se actualice alguna, lo procedente es estudiar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

51. La Comisión estima que el artículo 296, primer párrafo, en la porción normativa "*privación de derechos relativos a la familia"* del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, ya que establece una sanción indeterminada y desproporcional porque no establece cuáles derechos del cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, son los que podrán privarse al sujeto activo del delito de abandono de obligaciones alimenticias, así como respecto de qué familiares opera tal privación, por lo cual se erige como una sanción vaga, que le permite al operador jurídico un margen amplio de actuación.

52. Agrega que el Código Civil para el Estado de Tamaulipas reconoce, entre otros derechos familiares susceptibles de afectación, los de adopción, alimentos, convivencia, patria potestad, derecho a heredar en sucesión legítima y tutela. Empero, insiste, en la porción normativa impugnada no se precisa respecto de cuáles derechos familiares se refiere, lo que, evidentemente, genera inseguridad jurídica.

53. Por otra parte, la Comisión promovente menciona que la porción normativa combatida también vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que, al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por ese delito, se impide el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo, a saber, ascendientes, descendientes, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinos. Además de que, eventualmente, podría trascender en perjuicio de niñas, niños y adolescentes, en contravención de su interés superior.

54. Finalmente, la Comisión señala que la porción normativa vulnera dicho principio de proporcionalidad, porque no permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los derechos familiares en un asunto concreto, puesto que la misma señala una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico pueda realizar una ponderación caso por caso de la imposición de ésta, ni la posibilidad de que pondere entre los derechos en colisión de los menores de edad. En ese sentido, la sanción conjuntiva y en automático de la pérdida de los derechos familiares vulnera el derecho de los menores de edad.

55. Para dar respuesta a los argumentos, es necesario en primer término precisar el contenido del artículo impugnado del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, el cual es del tenor siguiente:

"**Capítulo VI**
"**Abandono de obligaciones alimenticias**

(Reformado primer párrafo, P.O. 4 de marzo de 2021)
"**Artículo 296.** Al responsable del delito de abandono de obligaciones alimenticias se le impondrá una sanción de un año a seis años de prisión, y multa de hasta 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, privación de derechos relativos a la familia y entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia.

(Reformado, P.O. 4 de marzo de 2021)
"La misma pena y multa se aplicará a quien estando obligado a informar acerca de los ingresos de quienes deban cumplir con la obligación alimentaria desobedezcan la orden judicial de hacerlo o informen con datos falsos. ..." (El subrayado es nuestro)

56. Como se puede advertir, el artículo 296 en la parte relevante establece que las personas que cometan el delito de abandono de obligaciones alimenticias se le impondrá una sanción de **a)** un año a seis años de prisión, **b)** multa de hasta 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, **c) privación de derechos relativos a la familia** y **d)** entrega de las cantidades que no fueron oportunamente suministradas a la familia.

57. Asimismo, establece que la misma pena y multa se aplicará a quien estando obligado a informar acerca de los ingresos de quienes deban cumplir con la obligación alimentaria desobedezcan la orden judicial de hacerlo o informen con datos falsos.

58. En relación con un tema similar, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2019,[10] en sesión de veinte de julio de dos mil veinte. En este precedente, entre otros preceptos,[11] se analizó el artículo 107, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes,[12] en la porción normativa que indica: "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*".

[10] Acción de inconstitucionalidad 84/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de veinte de julio de dos mil veinte. Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

[11] También se analizaron las fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI del artículo 75-A del mismo ordenamiento, debido a que el Poder Legislativo Local carecía de competencia para regular los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, para efectos del presente asunto nos avocaremos a exponer, solamente, el estudio del artículo 107, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

[12] "**Artículo 107.** Homicidio y lesiones calificados. El homicidio doloso y las lesiones dolosas serán considerados como calificados:
"...
"Si las lesiones dolosas son calificadas, la punibilidad establecida en el artículo 104 aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos, ***privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio***, en tratándose de los supuestos de las fracciones V, VI y VII del presente artículo."

59. Al respecto, se determinó declarar la invalidez de esa porción normativa por ser violatoria de los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y proporcionalidad de las penas previstos en los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal.

60. Al respecto, se señaló que el **principio de taxatividad** rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal y que se encuentra consagrado en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y este Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado.[13] Pues es criterio reiterado de la Suprema Corte que, precisamente, en el tercer párrafo del citado numeral 14 se encuentra de manera explícita la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a los contenidos de la ley (los cuales deben quedar redactados de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos).

61. Lo anterior, ya que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas y, por otro lado, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.

62. También se sostuvo que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como **principio de taxatividad.** Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho,**[14] el cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas

[13] Véase, en particular, lo expuesto al respecto en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, aprobada por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.
[14] Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, página 21.

penales.[15] En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.[16]

63. Asimismo, se destacó que esta Suprema Corte ha entendido el principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad,** que abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, la Constitución Federal recoge estos principios en su artículo 14.

64. Asimismo, se señaló que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;[17] por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.[18] Sin embargo, el otro extremo sería

[15] Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página 527.
[16] Ferreres Comella, Víctor, *Op. cit.*, página 21.
[17] Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos.* 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro.*" Véase, Ferreres Comella, Víctor, *Op. cit.*, página 120.
[18] En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se

la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.**

65. En esa línea, se dijo que era claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal se puede advertir una vertiente que consiste en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir de manera clara las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.[19]

trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". (Décima Época, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, con número de registro digital: 2006867).

[19] Asimismo, es criterio que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué con-

66. Sin embargo, se aclaró que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

67. Así, se esclareció una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

68. En ese contexto, se señaló que la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

69. Lo anterior implica que al prever las penas la **autoridad legislativa** no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características,

ducta es la que se atribuye) y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

condiciones, términos y plazos, **pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.** Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

70. Una vez expuesto lo anterior, el Tribunal Pleno determinó que el artículo 107, párrafo último, en la porción normativa que indica: *"privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio"* del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, era contrario al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

71. Lo anterior, ya que la sanción establecida para el delito de lesiones dolosas calificadas no resultaba clara ni precisa, en la medida en que el legislador local no especifica, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia, cuáles son esos derechos a los que hace alusión, incluidos los sucesorios, que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que, incluso, se hacen presentes en legislaciones de diversa naturaleza, como por ejemplo: en la Ley Agraria, en sus artículos 17, 18 y 19; en la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 114 y 115; y, en el Código Fiscal de la Federación, en los artículos 26, 67 y 121.

72. Además de que conforme a ese diseño legislativo, no era posible determinar si la pérdida de esos derechos se da únicamente respecto de la víctima o, por el contrario, respecto de su entero cúmulo de familiares, con independencia de quién haya sido la víctima.

73. Tampoco contemplaba un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito sería privado de esos derechos familiares. Lo que desde luego propicia, por una parte, la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle al sujeto activo que conozca de manera específica cuál es la sanción a la consecuencia de sus actos, respecto de qué familiares opera la privación de esos derechos y el plazo conforme al cual pudiera ser sancionado.

74. Por otra parte, genera la arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su prudente arbitrio– tendrá que configurar la sanción

punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, así como las de los derechos sucesorios, conforme a lo establecido en el Código Civil aplicable al Estado de Aguascalientes.

75. Lo cual, incluso, podría repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como se advertiría de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de la seguridad social y agrario.

76. Tales manifestaciones –a consideración del Pleno– son las que evidenciaron la franca violación al mandato de taxatividad, el cual, dicho sea de paso, exige que las normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se impondrán a quienes incurran en ellas, lo cual no sucedió, ya que como se vio, la disposición impugnada en ese precedente no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que se determine qué derechos familiares y sucesorios son los que podrían ser privados.

77. En abono a lo anterior, se señaló que el diseño legislativo de dicha disposición, también vulneraba el principio de proporcionalidad de las sanciones, debido a que no se le permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los derechos familiares y sucesorios en un asunto concreto, porque prevé una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma, lo que, incluso, podría impactar en detrimento del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

78. Por tales razones el Tribunal Pleno determinó invalidar el artículo 107, párrafo último, en la porción normativa que indica: *"privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio"* del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

79. Las anteriores consideraciones fueron citadas por ser el precedente más reciente. Sin embargo, éstas fueron tomadas originalmente de la acción de

inconstitucionalidad 61/2018,[20] resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en donde se analizó el artículo 202, párrafo último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí[21] en su porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*".

80. Al respecto, se determinó declarar la invalidez de esa porción normativa, solamente por ser violatoria de los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad. Lo anterior, al resultar imprecisa al no delimitar cuáles son los derechos de familia que se suspenderían o privarían, dejando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpado y de los sujetos pasivos de este delito.

81. Que la sanción no encontraba sustento en algún otro precepto del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, sino que para ello era ineludible que el operador de la norma acuda en principio, al Código Familiar y al Código Civil de esa entidad para vislumbrar a qué derechos se refiere, por ser los ordenamientos encargados de regular de manera específica esta materia.

82. También se sostuvo que la remisión fue demasiado amplia como para configurar una sanción punitiva, considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de

[20] Acción de inconstitucionalidad 61/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de catorce de noviembre de dos mil diecinueve. Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por distintas razones de proporcionalidad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y anunció voto particular.

[21] "Artículo 202. Comete el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, quien:
"...
"Este delito se sancionará con una pena de seis meses a tres años de prisión; sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización; suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses; y, como reparación del daño, el pago de al menos las cantidades no suministradas oportunamente."

ellas derivan. Que la mera referencia al artículo 54 del mismo ordenamiento no solucionaba su indeterminación.

83. Asimismo, se señaló en ese precedente, que la descripción del artículo 202, párrafo último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí careció de las precisiones necesarias a efecto de determinar el cúmulo de derechos de familia que se deben suspender.

84. Finalmente, se sostuvo que la incertidumbre de dicho artículo generó inseguridad jurídica en la totalidad de los sujetos involucrados, incluidas las víctimas del delito, cuyo ejercicio de sus derechos por encontrarse intrínsecamente vinculados con los del inculpado, exige del legislador que exista precisión en la sanción respectiva atendiendo al tipo de relación familiar y a las circunstancias del caso concreto.

85. Ahora bien, en el presente caso, resultan aplicables las consideraciones de aquellos precedentes que se han venido narrando.

86. En efecto, el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, en su primer párrafo, establece que a las personas que cometan el delito de abandono de obligaciones alimenticias se les impondrá, como sanción la **privación de derechos relativos a la familia.** Lo que resulta contrario al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

87. La sanción prevista en la norma impugnada no es clara ni precisa, en la medida en que no especifica, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia (matrimonio, concubinato, alimentos, filiación, adopción, patria potestad y custodia, tutela, etcétera), cuáles son esos derechos a los que hace alusión, que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que, incluso, se hacen presentes en legislaciones de diversa naturaleza como la Ley Agraria y la Ley Federal del Trabajo.

88. Además, de acuerdo con el diseño legislativo de la porción normativa impugnada, no es posible determinar si la pérdida de esos derechos se da

únicamente respecto de la víctima o, por el contrario, respecto de su entero cúmulo de familiares, con independencia de quién haya sido la víctima. Tampoco se contempla un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito será privado de esos derechos familiares.

89. Con independencia de que el legislador local, de acuerdo con su libertad configurativa, pretendiera corregir una situación de desigualdad por razón de género o proteger a grupos vulnerables –pues así lo señala el Poder Legislativo Local– la porción impugnada propicia incertidumbre jurídica respecto del destinatario de la norma, al no permitirle al sujeto activo que conozca de manera específica cuál es la sanción a la consecuencia de sus actos, respecto de qué familiares opera la privación de esos derechos y el plazo conforme al cual pudiera ser sancionado.

90. Por otra parte, se genera la arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su arbitrio– tendrá que configurar la sanción punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, conforme a lo establecido en el Código Civil para el Estado de Tamaulipas.

91. Lo cual, incluso, podría repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como se advertiría de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de la seguridad social y la materia agraria.

92. Por tanto, se puede concluir que la porción normativa impugnada, es violatoria del mandato de taxatividad, ya que como se dijo, la disposición impugnada no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que se determine qué derechos familiares son los que podrían ser privados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

93. Por otra parte, también se advierte que dicha porción normativa es violatoria del principio de proporcionalidad de las sanciones, debido a que no se le permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los

derechos familiares en un asunto concreto, porque prevé una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma, lo que, incluso, podría impactar en detrimento del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

94. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 296, párrafo primero, en su porción normativa que indica *"privación de derechos relativos a la familia",* del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

## VII. EFECTOS

95. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 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.[22]

96. De acuerdo con las conclusiones alcanzadas en la presente resolución, la invalidez del artículo 296, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, en su porción normativa "privación de derechos relativos a la familia", surtirá sus efectos retroactivos al cinco de marzo de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el Decreto No. LXIV-492.[23] A su vez, la referida invalidez

[22] "**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."
[23] "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

decretada con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de Tamaulipas.

97. Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Tamaulipas, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Noveno Circuito, a los Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa, con residencia en Matamoros, Ciudad Victoria, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa, Tampico y Ciudad Madero.

98. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 296, párrafo primero, en su porción normativa "privación de derechos relativos a la familia", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-492, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, de conformidad con 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 Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de falta de plazo, 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 296, párrafo primero, en su porción normativa "privación de derechos relativos a la familia", del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-492, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

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

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 296 impugnado surtirá efectos retroactivos al cinco de marzo de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el decreto reclamado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Noveno Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas con residencia en Matamoros, Ciudad Victoria, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa, Tampico y Ciudad Madero.

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

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

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

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

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo 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 UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

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

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

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR CONSTITUYE UN ELEMENTO DE ESPECIAL RELEVANCIA EN EL ESTUDIO SOBRE EL CAMBIO DEL CONTENIDO DE UNA NORMA A EFECTO DE VERIFICAR SI SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXISTE UN CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO DE LA TOTALIDAD DE UN PRECEPTO CUANDO SE MODIFICA LA SANCIÓN DE UN DELITO Y SE DEJA INTOCADO EL TIPO PENAL.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MODIFICACIÓN DE UN ARTÍCULO O UNA PORCIÓN NORMATIVA QUE FORMA PARTE DE UN SISTEMA NORMATIVO ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AUSENCIA DE VICIO COMPETENCIAL EN LAS NORMAS QUE REGULAN TIPOS PENALES SOBRE SECUESTRO, TRATA DE PERSONAS, TORTURA Y TRATOS CRUELES E INHUMANOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DOS MIL QUINCE EN LA MATERIA.**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO EL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN HA CONFERIDO UNA FACULTAD EXCLUSIVA EN FAVOR DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE DELITOS COMO SECUESTRO, TRATA DE PERSONAS, TORTURA Y TRATOS CRUELES E INHUMANOS, Y LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITEN UNA NUEVA REGULACIÓN O MODIFICAN LAS PREEXISTENTES SOBRE ESAS MATERIAS, POR MÍNIMA QUE SEA LA MODIFICACIÓN NORMATIVA, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE UN AUTÉNTICO CAMBIO EN EL CONTENIDO NORMATIVO, SE CONSIDERA QUE EXISTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE SER IMPUGNADO EN AQUÉLLA.**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO DEROGADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.**

**X. DELITO DE TORTURA. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 311, 312, 313, 314, 315, 316 Y 317 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 311, 312, 313, 314, 315, 316 Y 317 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR DE UN ÓRGANO SIN FACULTADES PARA EMITIRLAS, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO**

**PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 311, 312, 313, 314, 315, 316 Y 317 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE MARZO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **quince de marzo de dos mil veintidós.**

**VISTOS; Y,**
**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su calidad de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.** La accionante estimó vulnerados los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 1, 2 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 6, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer un concepto de invalidez en el que expresó los siguientes argumentos:

**A.** Que los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro que regulan el delito de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes violan los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal, así como la protección especializada de las víctimas previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues prevén supuestos diversos a los establecidos por la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

**B.** En concreto, señala que las normas impugnadas regulan la misma conducta típica –delito de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes– que la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pero que en este caso, el legislador queretano reguló esa materia en forma distinta a la prevista en la ley general, lo cual ocasiona inseguridad jurídica y, además, una violación a los estándares internacionales de sancionar adecuadamente la tortura y tratos crueles e inhumanos.

**C.** De esta manera, a fin de evidenciar que el legislador queretano reguló indebidamente y de forma distinta a lo previsto en la ley general los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, expuso lo siguiente:

• El artículo 311 establece el sujeto activo, fines de la conducta y medios para la realización de los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos o degradantes de forma similar a la tipificación prevista en los artículos 24 y 289 de la ley general. Sin embargo, el legislador queretano no contempló todos los supuestos que actualizan el tipo penal y, además, establece una pena de prisión menor a la prevista en la ley general.

• Respecto de los artículos 312 y 313, la Comisión accionante sostiene que el legislador queretano estableció penas menores a las previstas en la Ley Marco para sancionar a los particulares o terceros involucrados en la comisión del delito de tortura.

• Por lo que hace al artículo 317 que regula la obligación del servidor público de denunciar si conoce hechos constitutivos de tortura, la Legislatura Local contempla una sanción menor a la prevista en la ley general para su incumplimiento.

• Asimismo, que el artículo 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro regula la responsabilidad del sujeto activo, pero a diferencia de la ley general, en este caso no contempla las medidas de no repetición de la conducta y, además, se impone como responsable al agente y no a la entidad federativa, como sujeto obligado a la reparación del daño a la víctima del delito de tortura.

4. CUARTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 134/2017, y ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien por razón de turno, se le encomendó instruir y, en su momento, formular el proyecto de resolución respectivo[1] –aunque, con motivo de su designación como presidente de este Alto Tribunal, posteriormente esta acción fue returnada al Ministro Luis María Aguilar Morales–.

5. Mediante proveído de tres de octubre de dos mil diecisiete,[2] el Ministro instructor admitió a trámite la acción relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como el Periódico Oficial en el que se publicó; y, por último, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

6. QUINTO.—**Informe de las autoridades emisoras del decreto impugnado.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, al rendir su informe, en síntesis, manifestaron lo siguiente:

**A. Legislatura del Estado de Querétaro.**

7. El Congreso Local sostuvo en su informe que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, en virtud de que se actualiza la causal de improcedencia consistente en que las normas impugnadas no son producto de un nuevo acto legislativo, porque los enunciados jurídicos impugnados ya estaban vi-

[1] Fojas 62 y 63.
[2] Fojas 64 a 66 del expediente.

gentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.

8. En consonancia con lo anterior, la Legislatura Estatal considera que las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera ser impugnado en esta nueva ocasión, sino lo contrario, se trata de preceptos que presentan el mismo contenido, pero en una ubicación distinta dentro del Código Penal, es decir, que el decreto ahora cuestionado no produjo una regulación distinta a la preexistente.

9. En este sentido, considera que la acción de inconstitucionalidad sería extemporánea.

10. Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto sostiene que los conceptos de invalidez hechos valer son infundados, pues la Comisión accionante se equivoca al estimar que la legislación queretana constituye una doble regulación sobre el delito de tortura.

11. En este sentido, el Congreso de Querétaro sostiene que no existe una doble regulación y que, incluso, las normas impugnadas son coherentes con lo previsto en la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

12. Finalmente, sostiene que en caso de que se considerara que existe una doble regulación sobre la materia, de acuerdo con el principio pro persona, las autoridades deberán aplicar la norma que resulte más benéfica para las personas.

**B. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.**

13. Por su parte, el secretario de Gobierno del Estado de Querétaro adujo en su informe que es cierto que se promulgó, refrendó y publicó la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Querétaro, para lo cual actuó de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. SEXTO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** La entonces Procuraduría General de la República manifestó lo siguiente:

15. En cuanto a la causal de sobreseimiento que hizo valer el Congreso del Estado de Querétaro, el procurador coincide en que los artículos 311 a 316 del Código Penal Local no son producto de un nuevo acto legislativo, de manera que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea respecto de esas normas. Y, por su parte, considera que la acción sí es procedente exclusivamente por cuanto hace al artículo 317, ya que este precepto sí fue modificado en forma sustancial a través del decreto de uno de septiembre de dos mil diecisiete –ahora impugnado–.

16. Ahora bien, respecto de los conceptos de invalidez planteados, la Procuraduría General de la República coincide con la Comisión accionante en que las normas impugnadas regulan los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos en forma distinta a como se hace en la ley general, por lo que existe inseguridad jurídica para los operadores y para la ciudadanía.

17. Asimismo, la procuraduría considera que esa regulación indebida constituye una invasión en las esferas competenciales del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes.

18. En síntesis, la entonces Procuraduría General de la República estima que los conceptos de invalidez son fundados y, por tanto, debe declararse la invalidez de las normas cuestionadas –que sean materia de estudio en esta acción de inconstitucionalidad–.

19. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes, por acuerdo de ocho de mayo de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.[3]

20. OCTAVO.—**Returno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal, se ordenó returnar los autos al Ministro

[3] Fojas 723 y 724 del expediente.

Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

## CONSIDERANDO:

21. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[4] el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[5] y, finalmente, en términos de la fracción II del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[6] toda vez que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

---

[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 Legislaturas;
"…"

[5] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[6] "**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."

22. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

23. En el caso se impugnan diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro reformados mediante Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

24. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general –excepto cuando se trate de normas electorales– si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

25. De esta manera, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de septiembre al domingo uno de octubre de dos mil diecisiete. En consecuencia, toda vez que el escrito de inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, es decir, antes de la fecha de vencimiento del plazo, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda, su presentación **fue oportuna.**

26. TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[8] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para

[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."

[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.
"…

promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales que se acusen de vulnerar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

27. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,[9] establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En el caso, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.-4858, emitido por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.[10]

29. Dicho funcionario 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[11] y 18 de su reglamento interno;[12] por lo que cuenta con

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

[9] "**Artículo 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."

[10] Foja 49 del expediente.

[11] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

[12] "**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."

la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[13]

30. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro por los que se regula el delito de tortura y tratos crueles e inhumanos, por estimarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal, así como la protección especializada de las víctimas.

31. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas que vulneren los derechos humanos y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, se **reconoce la legitimación activa** en este asunto.

32. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se procede al examen de las causales de sobreseimiento planteadas por las partes y advertidas oficiosamente por este Alto Tribunal.

33. En este caso, la Legislatura del Estado de Querétaro y la Procuraduría General de la República hicieron valer la causal de improcedencia consistente en que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea; y, además, en forma oficiosa, este Tribunal Pleno estima necesario analizar la posible cesación de efectos de las normas impugnadas, ocasionada por la derogación –en forma posterior a la presentación de la demanda– de todos los preceptos impugnados.

[13] "**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."

34. Para ese efecto, este considerando se dividirá en los dos apartados siguientes:

**A. Causal de improcedencia por extemporaneidad de la demanda.**

35. Como se adelantó, el Poder Legislativo de Querétaro y la Procuraduría General de la República manifestaron que la acción de inconstitucionalidad fue presentada en forma extemporánea, pues las normas combatidas no son producto de un nuevo acto legislativo, debido a que los enunciados jurídicos impugnados ya estaban vigentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.

36. Consideran que las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera ser impugnado en esta ocasión, sino lo contrario, que se trata de preceptos emitidos desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, que presentan el mismo contenido pero en una ubicación distinta dentro del Código Penal, es decir, que el decreto ahora cuestionado no produjo una regulación distinta a la preexistente, de manera que a su juicio la acción de inconstitucionalidad sería extemporánea.

37. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que esta causal de improcedencia es **infundada,** como a continuación se explica.

38. En primer lugar, como ya se mencionó en el considerando segundo de esta sentencia, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente dentro del plazo de treinta días contados a partir de la publicación del Decreto 16848 por el que se reformaron diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Querétaro –entre ellos los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317–, y que fue publicado en el Periódico Oficial el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

39. Sin embargo, esa revisión consistió únicamente en una revisión formal con la que se constató que el decreto impugnado fue cuestionado oportunamente; de manera que en ese apartado de oportunidad de la demanda no se analizó si las normas ahora impugnadas ya se encontraban incorporadas en el ordenamiento jurídico queretano con anterioridad a la emisión del decreto –es decir, que no constituyen un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado– o

bien, si el contenido de esos enunciados jurídicos es novedoso –es decir, que se trata de un nuevo acto legislativo que permite una nueva impugnación a partir de su publicación–.

40. Por tanto, en este apartado se debe estudiar si los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro –publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete– podían ser cuestionados en esta acción de inconstitucionalidad.

41. Para analizar esta causal de improcedencia es necesario recordar la doctrina que ha sentado este Tribunal Pleno en relación con la posibilidad de impugnar reformas legales con motivo de un nuevo acto legislativo.

42. Este Tribunal Pleno ha estudiado la figura de "*nuevo acto legislativo*" desde dos dimensiones: **a)** para constatar la oportunidad de la demanda y **b)** para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.

43. En su primera dimensión –desde la óptica de la oportunidad de la demanda– la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.

44. En esos casos, cuando esta Suprema Corte ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo –a partir de una modificación en el contenido normativo– se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el Periódico Oficial. Y, por el contrario, cuando se considere que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente –incluso en su redacción anterior–.

45. En su segunda dimensión –desde la óptica de cesación de efectos–, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucio-

nalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.

46. En esta acción de inconstitucionalidad nos encontramos ante el primer supuesto, es decir, se debe analizar si los artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro que fueron impugnados –en su reforma que fue publicada el uno de septiembre de dos mil diecisiete– podían ser cuestionados en esta vía por tratarse de un nuevo acto legislativo, o si por el contrario, se trata de un caso en el que los preceptos vigentes con anterioridad no han sido modificados en su contenido normativo.

47. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),[14] que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

48. **a)** Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,

49. **b)** Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

50. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

51. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido**

[14] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Registro digital: 2012802. [J], Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, P./J. 25/2016 (10a.).

**normativo será considerada un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

52. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

53. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia –o el sobreseimiento de un asunto, en el caso la cesación de efectos de la norma impugnada– sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

54. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.

55. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

56. De esta forma, **el criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.**

57. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

58. Para concluir que se trata de un cambio en el contenido normativo es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.

59. Es decir, es de especial importancia que la norma haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiera sido materia de un acto positivo de aprobación, esto es, que exista una propuesta concreta sobre el texto de la norma materia de la impugnación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma, o incluso cuando se ponga a consideración el texto preexistente, siempre y cuando, se insiste, la norma fuera sometida a una etapa deliberativa dentro del procedimiento legislativo.

60. Recientemente, en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas,[15] este Tribunal Pleno consideró que, **a pesar de sólo haberse modificado una porción, existe un cambio en el sentido normativo de la totalidad de un precepto** –lo que permitió una revisión integral de la norma–, **cuando se modifica una sanción de un delito y se deja intocado el tipo penal,** pues la modificación –por menor que haya sido– ha transformado la totalidad de la institución jurídica regulada.

[15] Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por el Pleno el 8 de marzo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con excepción del calificativo del "sentido" normativo, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado II. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

61. Así, se sostuvo en ese precedente que: "*a pesar de que las modificaciones legislativas sólo se realizaron en ciertas porciones normativas y otras fueron replicadas en su publicación, esto no impide a este Tribunal Pleno estudiar la constitucionalidad de todo el artículo, pues lo que se debe analizar para sustentar la procedencia de este análisis es la existencia de un cambio en el sentido normativo del precepto que impacte a los elementos que se establecían en el texto normativo anterior*."

62. De esta manera, puede entenderse que **se actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción, en los casos en que se modifica un artículo o una porción normativa que forma parte de un sistema jurídico** –incluso si se mantuvo en los mismos términos el resto del precepto o del sistema–, pues en esos casos, lo relevante es que se hubiera modificado o transformado el contenido de la norma o sistema.

63. En esta acción, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro –publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete–. No obstante, el Congreso del Estado y la Procuraduría General de la República manifiestan que estas normas ya se encontraban vigentes desde mil novecientos noventa y tres y con la misma redacción, incluso antes de que se hubiera emitido el decreto de reformas al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, de manera que el contenido real de las normas sólo fue reiterado en sus mismos términos por la Legislatura Local y que la única modificación radica en que se ajustó el número de artículos por cuestiones meramente formales (antes de las reformas impugnadas, las normas se encontraban en los artículos 309 a 315).

64. Ahora bien, este Tribunal Pleno no coincide con los argumentos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de la Procuraduría General de la República, en virtud de que se aprecia que si bien las normas impugnadas tienen, en lo individual, una redacción similar a la que se encontraba vigente con anterioridad a las reformas de dos mil diecisiete, **lo cierto es que apreciadas en su conjunto y como un sistema normativo, los preceptos cuestionados fueron modificados en su esencia y dieron lugar a una nueva oportunidad de impugnación.**

65. En primer lugar, **las normas fueron sometidas a un nuevo procedimiento legislativo** –desde una perspectiva formal– en el que el Congreso del Estado de Querétaro decidió adecuar el contenido del Código Penal para el Estado de Querétaro a las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vinculadas al combate a la corrupción y a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

66. En el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Querétaro[16] se regula el procedimiento legislativo que deberá observar el órgano parlamentario de esa entidad federativa para la creación, reforma, derogación o abroga-

[16] "**Artículo 19.** La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:
"I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;
"II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;
"III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;
"IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;
"V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;
"VI. El titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:
"a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;
"b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;
"c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;
"d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente;
"VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a éste se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;
"VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará;
"IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo."

ción de leyes y decretos, y en esencia se conforma con la presentación de la iniciativa, elaboración del dictamen, la discusión y aprobación por mayoría de votos y la respectiva comunicación de la determinación al Ejecutivo Estatal con el objetivo de que realice las observaciones que en su caso estime conducentes, la promulgación y su publicación.

67. En este caso, de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

• El siete de julio de dos mil diecisiete, el fiscal general del Estado presentó iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Querétaro.[17]

En la iniciativa se aprecia que su objeto es armonizar el Código Penal con la reforma en materia de combate a la corrupción establecida en la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción del dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Asimismo, en la iniciativa se propuso la reforma de diversos artículos y, en especial, la reclasificación del capitulado en donde se encuentran los delitos vinculados contra actos de corrupción. En este sentido, se estimó que el capítulo VIII se denominaría "*De la tortura*" y se integraría por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317.

• El doce de julio de dos mil diecisiete se turnó la iniciativa a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia para su estudio y dictamen. En este sentido, el veinte de julio del mismo año, la comisión presentó su dictamen con proyecto de decreto[18] con el que aprobó la iniciativa y se remitió al Pleno de la Legislatura Estatal, como se aprecia en el acta de sesión.[19]

• El dictamen correspondiente fue publicado en la Gaceta Legislativa número 068 de veintiséis de julio de dos mil diecisiete.[20]

[17] Páginas 146 a 173 del expediente en que se actúa.
[18] Páginas 174 a 196 del expediente.
[19] Páginas 197 y 198 del expediente.
[20] Páginas 199 a 238 del expediente.

• Posteriormente, en sesión ordinaria del Pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, de veintisiete de julio de dos mil diecisiete,[21] se discutió y aprobó el proyecto de decreto, lo cual fue publicado en el Diario de los Debates de la sesión número 068, desahogada el veintisiete de ese mes y año.[22]

• Asimismo, se advierte que mediante oficio DALJ/4115/17/LVIII, la Legislatura del Estado de Querétaro remitió al Poder Ejecutivo Estatal la ley para efectos de su publicación,[23] lo cual fue realizado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "*La sombra de Arteaga*", el uno de septiembre de dos mil diecisiete.[24]

68. Con base en lo anterior, es posible afirmar que las normas impugnadas cumplen con el criterio formal para ser consideradas como nuevo acto legislativo, dado que **se llevó un procedimiento legislativo para su emisión.**

69. Asimismo, se considera que el sistema normativo integrado por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro –publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete– **constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado en esta acción de inconstitucionalidad.**

70. En efecto, las normas impugnadas no deben leerse en forma aislada, sino como un sistema que busca prevenir, perseguir y castigar las conductas de tortura y tratos crueles e inhumanos.

71. De este modo, los preceptos impugnados regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura, motivo por el que el legislador queretano decidió conjuntar los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 en un mismo capítulo VIII, al que denominó "*De la tortura*".

[21] Páginas 239 a 247 del expediente.
[22] Páginas 248 a 298 del expediente.
[23] Páginas 347 y 348 del expediente.
[24] Páginas 361 a 617 del expediente.

72. En este capítulo "*De la tortura*" se contempla una pena (artículo 312) para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311).

73. En el mismo sentido, se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313).

74. Asimismo, se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314). Del mismo modo, se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315) y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316).

75. Finalmente, en este sistema jurídico se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y, si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317).

76. Tal como lo afirman la Legislatura Local y la Procuraduría General de la República, el contenido de estos preceptos ya se encontraba en la legislación penal queretana desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Sin embargo, eso no es obstáculo para que esta Suprema Corte pueda revisar la constitucionalidad de las normas, pues con motivo de la reforma al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, **pues el legislador queretano transformó el contenido del sistema normativo de combate a la tortura,** como a continuación se explica a partir de un cuadro que compara las normas impugnadas con las que existían antes de la reforma cuestionada.

| Texto anterior a la reforma impugnada (publicado el 16 de diciembre de 1993) | Normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad (publicadas el 1 de septiembre de 2017) |
|---|---|
| "**Artículo 309.** Comete delito de tortura, el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.<br><br>"No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad." | "**Artículo 311.** Comete delito de tortura, el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.<br><br>"No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad." |
| "**Artículo 310.** A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto." | "**Artículo 312.** A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto." |
| "**Artículo 311.** Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 309, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos, o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.<br><br>"Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o | "**Artículo 313.** Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo y con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 311 de este Código, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.<br><br>"Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o |

| | |
|---|---|
| autorizado explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos a un detenido." | autorizado explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos a un detenido." |
| "**Artículo 312.** No será causa de inexistencia del delito de tortura, circunstancias tales como: Estado de emergencia, conmoción, conflicto interior, inestabilidad política, suspensión de garantías, la peligrosidad del imputado, la inseguridad del establecimiento de reclusión u otras eventualidades públicas."<br><br>"**Artículo 313.** En el momento en que lo solicite, cualquier detenido, cualquiera que sea su situación jurídica, deberá ser reconocido por un perito médico legista y a falta de éste o si lo requiere, además, por un facultativo de su elección. El que haga el reconocimiento, queda obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar que se ha infligido dolores o sufrimientos de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 309, deberá comunicarlo de inmediato al Ministerio Público.<br><br>"La solicitud de reconocimiento médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Comisión Estatal de Derechos Humanos." | "**Artículo 314.** No será causa de inexistencia del delito de tortura, circunstancias tales como: estado de emergencia, conmoción, conflicto interior, inestabilidad política, suspensión de garantías, la peligrosidad del imputado, la inseguridad del establecimiento de reclusión u otras eventualidades públicas."<br><br>"**Artículo 315.** En el momento en que lo solicite, cualquier detenido, cualquiera que sea su situación jurídica, deberá ser reconocido por un perito médico legista y a falta de éste o si lo requiere, además, por un facultativo de su elección. El que haga el reconocimiento queda obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar que se ha infligido dolores o sufrimientos de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 311 de este Código, deberá comunicarlo de inmediato al Fiscal que corresponda.<br><br>"La solicitud de reconocimientos (sic) médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro." |
| "**Artículo 314.** El responsable del delito previsto en el presente capítulo, estará obligado a cubrir los gastos médicos, de asesoría legal, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos: | "**Artículo 316.** El responsable del delito previsto en el presente capítulo, estará obligado a cubrir los gastos médicos, de asesoría legal, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos: |

| | |
|---|---|
| "I. Pérdida de la vida; | "I. Pérdida de la vida; |
| "II. Alteración de la salud; | "II. Alteración de la salud; |
| "III. Pérdida o restricción de la libertad; | "III. Pérdida o restricción de la libertad; |
| "IV. Pérdida de ingresos económicos; | "IV. Pérdida de ingresos económicos; |
| "V. Incapacidad laboral; | "V. Incapacidad laboral; |
| "VI. Pérdida o daño a la propiedad; y, | "VI. Pérdida o daño a la propiedad; o, |
| "VII. Menoscabo de la reputación. | "VII. Menoscabo de la reputación. |
| "Para fijar los montos correspondientes, el Juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado. | "Para fijar los montos correspondientes, el Juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado. |
| "En los términos de la fracción IV del artículo 47 de este Código, el Estado o los Municipios en su caso, estarán obligados al pago de la reparación de daños y perjuicios." | "En los términos de la fracción IV del artículo 47 de este Código, el Estado o los Municipios en su caso, estarán obligados al pago de la reparación de daños y perjuicios." |
| "**Artículo 315.** El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato al Ministerio Público, si no lo hiciere, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de quince a sesenta días multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes." | "**Artículo 317.** El servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato ante la Fiscalía General del Estado, si no lo hiciere, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de 15 a 70 UMA de multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes." |

[*Las modificaciones se encuentran resaltadas*]

77. Como se puede advertir, las normas impugnadas forman parte de un sistema integral de prevención, combate y castigo del delito de tortura en el Estado de Querétaro, en el que se varió el parámetro del *quantum* de la multa que se le impondrá al servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura y no lo denuncie de inmediato a la Fiscalía General del Estado; de manera que si antes la denuncia debía hacerse ante el Ministerio Público local y la sanción era de quince a sesenta días multa, con la reforma impugnada la denuncia debe hacerse ante la Fiscalía General del Estado –que

es un órgano con naturaleza y estructura distinta al otrora Ministerio Público–, y la multa ahora es de quince a setenta Unidades de Medida y Actualización, lo que tiene una lógica distinta que transforma el contenido normativo del sistema de prevención y sanción del delito de tortura.

78. Incluso, si estas modificaciones podrían parecer menores a primera vista, este Tribunal Pleno considera que las normas reformadas modificaron el sistema de prevención y sanción del delito de tortura, lo cual se puede apreciar si se tiene en cuenta que **las normas previas a la reforma impugnada fueron publicadas originalmente el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres** –y permanecieron intocadas durante muchos años hasta que fueron reformadas mediante el decreto de uno de septiembre de dos mil diecisiete que aquí se impugna–.

79. Asimismo, es importante tener presente que **en el momento en que se introdujo el sistema de prevención y sanción del delito de tortura a la legislación queretana –con la citada adición de mil novecientos noventa y tres–, las entidades federativas tenían competencias legislativas para regular tipos penales en materia de secuestro, trata, tortura y tratos crueles e inhumanos, motivo por el que en ese momento no existía alguna sospecha de inconstitucionalidad de las normas, incluso, aún no existía una legislación general, por lo que, aparentemente y sin prejuzgar esa legislación, no se advertía un vicio competencial que pudiera ser impugnado en mil novecientos noventa y tres.**

80. No obstante, el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General,[25] por la que **se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura,** desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la

[25] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"XXI. Para expedir:
"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los **tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro,** desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral."

salud, **lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias,** mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.

81. Posteriormente, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio.[26]

82. Desde el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, si las entidades federativas pretendían legislar sobre algún otro aspecto distinto al tipo penal y su sanción, tenían que atender a lo dispuesto en la ley general.

83. Lo anterior tiene relevancia porque, se insiste, al momento en que las normas fueron originalmente publicadas –en mil novecientos noventa y tres– aún no existía este nuevo marco constitucional y la competencia legislativa estaba definida claramente en favor de las entidades federativas, lo cual hace presumir que no serían impugnadas por falta de competencia legislativa ni por apartarse de una inexistente ley general.

84. Además, esas normas no fueron modificadas en forma alguna sino hasta la reforma ahora impugnada –de uno de septiembre de dos mil diecisiete–, la cual tuvo lugar con posterioridad a que el Órgano Reformador de la Constitución General concediera la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para tipificar y sancionar la tortura.

85. Como se puede advertir, los entes legitimados nunca tuvieron oportunidad para controvertir la incompetencia del Estado de Querétaro para legislar en materia de tortura y tampoco para impugnar que la legislación local se apartaba de lo dispuesto en la ley general, de manera que **la primera ocasión que tuvo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para hacer valer esos vicios de validez, fue hasta el momento en que el legislador queretano emi-**

[26] "El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

**tió el Decreto 16848 publicado el uno de septiembre de dos mil diecisiete,** como lo hizo en el presente asunto.

86. En este sentido, cuando el Órgano Reformador de la Constitución ha conferido una facultad exclusiva en favor de la Federación para legislar en materia de delitos como secuestro, trata de personas, tortura y tratos crueles e inhumanos, y las Legislaturas Estatales emiten una nueva regulación o modifican las preexistentes sobre esas materias –por mínima que sea la modificación normativa, pero siempre y cuando se trate de un auténtico cambio en el contenido normativo–, se considerará que existe un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado en acción de inconstitucionalidad.

87. Lo anterior **no implica un cambio de criterio respecto al entendimiento de este Alto Tribunal sobre la doctrina del "*nuevo acto legislativo*", sino que simplemente se advierte que estos casos en los que se impugna la constitucionalidad de delitos de alto impacto cuya potestad legislativa fue retirada de las entidades federativas para concederla a la Federación por mandato constitucional, se actualiza una situación excepcional,** pues en estos casos cualquier reiteración o modificación mínima acciona el procedimiento legislativo de forma tal que las Legislaturas asumen –expresa o implícitamente– competencias que, sin prejuzgar en este momento, pudieran ser invasivas de las de la Federación.

88. Dicho de otro modo, antes de la entrada en vigor del nuevo marco competencial en materia de secuestro, trata de personas, tortura y penas inhumanas y degradantes, no se presentaba este problema, pues las Legislaturas se encontraban actuando dentro de sus facultades legislativas.

89. Sin embargo, en casos como el que ahora se resuelve, las normas fueron emitidas con posterioridad a la entrada en vigor de las reformas constitucionales que concedieron la competencia para legislar en estas materias a la Federación, de manera que **es evidente que las Legislaturas Estatales, al accionar el procedimiento legislativo y emitir las normas ahora cuestionadas –aunque simplemente se trate de reiteraciones de los preceptos preexistentes o modificaciones menores–, están transformando el contenido normativo del sistema jurídico de combate y prevención de la tortura, pues al existir una suspicacia o sospecha de inconstitucionalidad de las normas**

**penales, debe privilegiarse el principio *pro actione* para dar una respuesta de fondo.**

90. En casos como el que ahora se analiza, las modificaciones impugnadas producen un impacto en el sistema normativo con elementos novedosos que lo hacen diferente del que regía en mil novecientos noventa y tres.

91. Por tanto, **se desestima la presente causal de improcedencia.**

**B. Posible cesación de efectos de las normas impugnadas.**

92. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que, tras la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, el legislador queretano ha derogado las normas impugnadas.

93. En efecto, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el siete de septiembre de dos mil dieciocho, fueron derogados los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro.

94. Sin embargo, **esa circunstancia no actualiza la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos,** toda vez que las normas impugnadas contienen tipos y sanciones penales que buscaban regular el delito de tortura. En este sentido, puesto que las normas impugnadas tienen una naturaleza penal, una eventual sentencia estimatoria de invalidez podría tener efectos retroactivos sobre los procesos penales que se hubieran abierto aplicando las normas aquí impugnadas durante el periodo que tuvieron vigencia.[27]

95. En consecuencia, al resultar **infundados** los óbices procesales arriba analizados, se procede con el análisis del fondo del asunto.

[27] Lo anterior guarda sustento en la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.". Registro digital: 2005882, [TA], Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, tesis P. IV/2014 (10a.).

96. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Como se adelantó en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, por considerar que ese sistema normativo se aparta de lo dispuesto en la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cual genera falta de certeza y seguridad jurídica y vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

97. Al respecto, este Tribunal Pleno considera, en suplencia de la queja, que la presente acción de inconstitucionalidad es **fundada**, porque al momento de emitir las normas impugnadas, la Legislatura del Estado de Querétaro no tenía competencia para legislar en materia de tipificación y sanción de la tortura, pues esa competencia fue reservada en forma expresa para el Congreso de la Unión, como a continuación se explica.

98. Como se mencionó en el apartado anterior, las normas impugnadas regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura.

99. Así, en este sistema normativo se contempla una pena (artículo 312)[28] para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311).[29]

[28] "**Artículo 312.** A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto."

[29] "**Artículo 311.** Comete delito de tortura, el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.

"No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad."

100. En el mismo sentido, se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313).[30]

101. Asimismo, se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314).[31] Del mismo modo, se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315)[32] y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316).[33]

---

[30] "**Artículo 313.** Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo y con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 311 de este Código, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.
"Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos a un detenido."

[31] "**Articulo 314.** No será causa de inexistencia del delito de tortura, circunstancias tales como: estado de emergencia, conmoción, conflicto interior, inestabilidad política, suspensión de garantías, la peligrosidad del imputado, la inseguridad del establecimiento de reclusión u otras eventualidades públicas."

[32] "**Articulo 315.** En el momento en que lo solicite, cualquier detenido, cualquiera que sea su situación jurídica, deberá ser reconocido por un perito médico legista y a falta de éste o si lo requiere, además, por un facultativo de su elección. El que haga el reconocimiento queda obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar que se ha infligido dolores o sufrimientos de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 311 de este código, deberá comunicarlo de inmediato al fiscal que corresponda.
"La solicitud de reconocimientos (sic) médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro."

[33] "**Artículo 316.** El responsable del delito previsto en el presente capítulo, estará obligado a cubrir los gastos médicos, de asesoría legal, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:
"I. Pérdida de la vida;
"II. Alteración de la salud;
"III. Pérdida o restricción de la libertad;

102. Finalmente, en este sistema jurídico se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317).[34]

103. Ahora bien, como se adelantó, **la acción de inconstitucionalidad es fundada,** porque al momento de emitir el sistema normativo ahora impugnado, el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencias para legislar en materia de tipificación y sanción de la tortura.

104. Como se determinó por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015,[35] la tipificación y sanción de los delitos de tortura, corresponden al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que el Congreso expida.

105. En efecto, el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General,[36] por la que **se facultó ex-**

"IV. Pérdida de ingresos económicos;
"V. Incapacidad laboral;
"VI. Pérdida o daño a la propiedad; o
"VII. Menoscabo de la reputación.
"Para fijar los montos correspondientes, el Juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.
"En los términos de la fracción IV del artículo 47 de este código, el Estado o los Municipios en su caso, estarán obligados al pago de la reparación de daños y perjuicios."

[34] "**Artículo 317.** El servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato ante la Fiscalía General del Estado, si no lo hiciere, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de 15 a 70 UMA de multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes."

[35] Acción de inconstitucionalidad 109/2015, resuelta por el Pleno el 31 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada", consistente en declarar la invalidez de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1 y 2, y 15 Ter, numerales 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

[36] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"XXI. Para expedir:

**clusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura,** desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, **lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias,** mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por la legislación general correspondiente.

106. Del procedimiento legislativo de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince se destacó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura como uno de los principales problemas para su combate y, por tanto, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen las normas en relación con los tipos y sanciones, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

107. Por lo que hace al procedimiento de reforma constitucional que modificó la disposición señalada es de destacarse:

**Dictamen de la Cámara de Senadores**

"**Tercera.** Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

"**La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones –como mínimo–, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el**

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

**orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno.**

"Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales."

**Dictamen de la Cámara de Diputados**

"Esta Comisión dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

"… atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas."

108. Ahora bien, en el régimen transitorio de la referida reforma constitucional, establece:

"PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.—El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"TERCERO.—La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros

tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

109. Así, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor al día siguiente de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que, se insiste, a partir de esa fecha las entidades federativas carecían de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.

110. Asimismo, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio.[37]

111. Lo anterior permite afirmar que desde el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, si las entidades federativas pretendían legislar sobre algún otro aspecto distinto al tipo penal y su sanción, tenían que atender a lo dispuesto en la ley general.

112. Como se ha referido en páginas anteriores, las normas impugnadas regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura. De este modo, en este sistema normativo se regula lo siguiente:

• Se contempla una pena (artículo 312) para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe

[37] "El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311).

• Se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313).

• Se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314).

• Se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315) y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316).

• Se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317).

113. Como se puede advertir, todas las normas impugnadas contienen tipos penales, sanciones y los aspectos vinculados con la aplicación de este sistema de combate y castigo a la tortura. No obstante, **al momento de emitir las normas impugnadas, el Congreso del Estado de Querétaro no estaba facultado para establecer esos tipos ni sus penas,** pues el único facultado para regular los tipos y las sanciones por tortura es el Congreso de la Unión.

114. Por lo anterior, este Tribunal Pleno **declara la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro,** reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, al ser emitidos por la Legislatura Local en contravención al contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, dado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en esa materia.

115. SEXTO.—**Efectos.** La invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro surtirá efectos retroactivos al dos de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado.

116. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

117. Asimismo, cabe precisar, como se ha hecho en ocasiones anteriores,[38] que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

118. Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario en Materia Penal del Vigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Querétaro.

[38] Así se ha hecho, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2019, resuelta por el Pleno el 27 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a los efectos de la sentencia.
También se han fijado estos efectos en la acción de inconstitucionalidad 105/2017, resuelta por el Pleno el 14 de octubre de 2019, por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al apartado de efectos de la sentencia.

119. Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos del 311 al 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Querétaro, en los términos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

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

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto de los artículos 311, 312, 313, 314, 315 y 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad

federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por tratarse de una norma penal, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por tratarse de una norma penal, Piña Hernández por tratarse de una norma penal, Laynez Potisek, Pérez Dayán por tratarse de una norma penal y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformado mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de catorce de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 los artículos del 311 al 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 surta efectos retroactivos al dos de sep-

tiembre dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario en Materia Penal del Vigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Querétaro con residencia en Querétaro, 4) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y 5) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

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

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

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

**Nota:** Las tesis aislada P. IV/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 134/2017.

**I. Antecedentes.**

1. En la sesión de quince de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

**II. Razones de la sentencia.**

2. En el considerando cuarto de la sentencia, por mayoría de votos, se declaró infundada la causal de improcedencia hecha valer por la Legislatura del Estado de Querétaro y la entonces Procuraduría General de la República, consistente en que la acción de inconstitucionalidad era extemporánea. Lo anterior, en virtud de que las normas combatidas no eran producto de un nuevo acto legislativo, debido a que los enunciados jurídicos materia de la presente acción de inconstitucionalidad, ya estaban vigentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.

3. Sin embargo, en la resolución se señaló que, si bien las normas impugnadas tienen, en lo individual, una redacción similar a la que se encontraba vigente con anterioridad a las reformas de dos mil diecisiete, lo cierto es que, apreciadas en su conjunto y como un sistema normativo, los preceptos cuestionados fueron modificados en su esencia y dieron lugar a una nueva oportunidad de impugnación.

4. En primer lugar, se estableció que las normas fueron sometidas a un nuevo procedimiento legislativo (desde una perspectiva formal), en las que el Congreso Local decidió adecuar el contenido del Código Penal a las modificaciones realizadas a la Constitución General vinculadas al combate a la corrupción y a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

5. Es decir, las normas impugnadas cumplen con el criterio formal para ser consideradas como nuevo acto legislativo, debido a que se llevó a cabo un procedimiento legislativo para su emisión.

6. Por otro lado, la sentencia sostiene que el sistema normativo integrado por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal impugnado

(publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete), constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado vía acción de inconstitucionalidad.

7. Las normas combatidas no deben leerse de forma aislada, sino como un sistema que busca prevenir, perseguir y castigar las conductas de tortura y tratos crueles e inhumanos. Señala que los preceptos impugnados regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura, motivo por el cual el legislador queretano decidió conjuntar los artículos materia de esta acción de inconstitucionalidad en un mismo capítulo: VIII "*De la tortura*".

8. Afirma que, si bien el contenido de dichos preceptos ya se encontraba en la legislación penal queretana desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, esto no es obstáculo para que la Suprema Corte pueda revisar la constitucionalidad de las normas, pues con motivo de la reforma al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, el legislador queretano transformó el contenido del sistema normativo de combate a la tortura.

9. La resolución señala, que es importante tener presente que en el momento en que se introdujo el sistema de prevención y sanción del delito de tortura a la legislación queretana, las entidades federativas tenían competencias legislativas para regular tipos penales en materia de secuestro, trata, tortura y tratos crueles e inhumanos, motivo por el que en ese momento no existía alguna sospecha de inconstitucionalidad de las normas. Incluso, establece, aún no existía una legislación general, por lo que, aparentemente y sin prejuzgar esa legislación, no se advertía un vicio competencial que pudiera ser impugnado en mil novecientos noventa y tres.[1]

10. De lo anterior se advierte que los entes legitimados nunca tuvieron oportunidad para controvertir la incompetencia del Estado de Querétaro para legislar en materia de tortura y tampoco para impugnar que la legislación local se apartaba de lo dispuesto en la ley general, de manera que la primera ocasión que tuvo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para hacer valer esos vicios de validez, fue hasta el momento en que el legislador queretano emitió

[1] El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, por la que se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias.
Posteriormente, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio.

el Decreto 16848 publicado el uno de septiembre de dos mil diecisiete, como lo hizo en el presente asunto.

11. Consecuentemente, en la ejecutoria se sostiene que es evidente que las Legislaturas Estatales, al accionar el procedimiento legislativo y emitir las normas cuestionadas (aunque se trate simplemente de reiteraciones de los preceptos preexistentes o modificaciones menores), están transformando el contenido normativo del sistema jurídico de combate y prevención de la tortura, pues al existir una suspicacia o sospecha de inconstitucionalidad de las normas penales, debe privilegiarse el principio *pro actione* para dar una respuesta de fondo.

12. Por todo lo anterior, se determinó desestimar dicha causal de improcedencia, y, en consecuencia, entrar al estudio de fondo de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal queretano. Preceptos que se declararon inválidos, en virtud de que el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencia para legislar sobre los tipos penales y sanciones en materia de tortura al momento de que fueron reformados.

**III. Razones de la concurrencia.**

13. Formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a mi disidencia en relación al tema del sobreseimiento antes desarrollado.

14. Contrario a lo sustentado en la sentencia, en mi opinión, procedía sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto a los artículos 311, 312, 313, 314, 315 y 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro, al haberse presentado la demanda de forma extemporánea, toda vez que dichos preceptos no son producto de un nuevo acto legislativo, como se sostiene en la ejecutoria.

15. Para sostener lo anterior, debe señalarse lo que este Tribunal Constitucional, en un primer momento, ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),[2] que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos: **a)** Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, **b)** Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

[2] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, P./J. 25/2016 (10a.).

16. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

17. El segundo requisito significó que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

18. Ahora, en este segundo aspecto, el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo **una modificación al sentido normativo de la norma impugnada, lo que será considerado como un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

19. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

20. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia –o el sobreseimiento de un asunto, en el caso la cesación de efectos de la norma impugnada– sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

21. Lo que este Tribunal Pleno buscó con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es,

cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.

22. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

23. De esta forma, **el criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.**

24. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

25. Para concluir que se trata de un cambio en el contenido normativo es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.

26. Es decir, es de especial importancia que la norma haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiera sido materia de un acto positivo de aprobación, esto es, que exista una propuesta concreta sobre el texto de la norma materia de la impugnación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma, o incluso cuando se ponga a consideración el texto preexistente, siempre y cuando, se insiste, la norma fuera sometida a una etapa deliberativa dentro del procedimiento legislativo.

27. En efecto, con la reforma realizada el uno de septiembre de dos mil diecisiete a los numerales combatidos, se advierte que no cambió el sentido normativo de dichos preceptos, sino que únicamente se ajustó el número de los artículos, por cuestiones meramente formales, y se hicieron modificaciones ortográficas y de puntuación, así como la actualización de las denominaciones de autoridades e instituciones.

28. Únicamente el artículo 317 del Código Penal local impugnado sufrió modificaciones en su contenido normativo, se varió el parámetro del *quantum* de la multa que se le impondrá al servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura y no lo denuncie de inmediato a la Fiscalía General del Estado.

29. Por tanto, las referidas modificaciones no constituyen un nuevo acto legislativo. El contenido de dichos artículos ya se encontraba en la legislación penal local desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, fecha en que fueron emitidos.

30. En ese sentido, considero además necesario destacar que, a pesar de mi opinión, la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno consideraron que no procedía sobreseer la acción por dichas normas. **En consecuencia, superada la cuestión del sobreseimiento antes mencionada, obligado por la mayoría me pronuncié respecto del fondo del asunto.**

31. Sobre este apartado, me pronuncié a favor de la sentencia, pues como lo he sostenido en precedentes,[3] el Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para regular los delitos de tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, en virtud de la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince.

32. Dicha facultad está regulada por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal. En consecuencia, los artículos impugnados del Código Penal para el Estado de Querétaro resultan inválidos, toda vez que, al momento de ser reformados, el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencia para legislar sobre los tipos penales y sanciones en materia de tortura.

33. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución en cuanto al fondo, preciso mi disenso respecto a sus consideraciones en relación con el apartado de causas de improcedencia en los términos expuestos en el presente voto.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Este voto se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[3] Acción de inconstitucionalidad 105/2017.
Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la incompetencia del Congreso Local para legislar en relación con los delitos de tortura y de tratos o penas crueles, consistente en declarar la invalidez de los artículos 272, fracción XV, y 297, fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

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

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

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 292, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018).**

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

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS SON OBJETO DE UN ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLICA MODIFICAR SU SENTIDO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 292, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

**VII. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.**

**VIII. 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.**

**IX. 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 136, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 289, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018).**

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 289, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018).**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 289, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de cinco de agosto de dos mil veintiuno.

**VISTOS,** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2019; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco, en el Estado de Quintana Roo, así como del artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, publicados mediante Decretos 289 y 292, respectivamente, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

2. La Comisión accionante adujo que los preceptos combatidos eran contrarios a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. En su único concepto de invalidez, la promovente sostuvo lo siguiente:

• Los preceptos combatidos, al prever cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en discos compactos, vulneran los derechos de acceso a la información, igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación.

[1] Folios 1 a 27 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2019.

• Las cantidades ahí previstas relativas a los costos de reproducción de información en disco compacto no se justifican, ya que de ninguna manera corresponden a los costos del material utilizado para la reproducción de la información solicitada.

• Conforme al principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. constitucional, que rige la materia de acceso a la información pública, el ejercicio de esa prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente de forma justificada y proporcional.

• La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en el artículo 141 los únicos supuestos por los cuales se deberá cubrir un pago previo a la entrega de la información; en ese sentido, los costos en materia de acceso a la información deben ser entendidos como una carga que se dirige a los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples, o certificadas, o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen costo, pero no la información *per se*.

• Las normas impugnadas también transgreden el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a la información de interés público; por ello, debe eliminarse todo obstáculo procedimental, económico o de cualquier otra índole que haga nugatorio su ejercicio, y sólo de manera excepcional podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

• Bajo el principio de gratuidad que rige la materia de acceso a la información, no está permitido el cobro *per se* por la solicitud de la información, sino que la posibilidad de erogaciones responde a la necesidad de resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a suscitarse; sin embargo, esta situación no ocurre en el caso de los artículos impugnados, pues las cantidades ahí determinadas de ninguna manera corresponden a los costos de los materiales empleados para su reproducción.

• El hecho de que se establezcan cobros tan elevados por las reproducciones de documentación y/o información de archivos municipales en un disco compacto implica el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

• Tomando en cuenta que la Primera Sala de la Suprema Corte ha sostenido que las investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, las fracciones de los artículos impugnados tienen un impacto desproporcional sobre el sector periodístico al realizar cobros injustificados por solicitudes de información, lo cual genera un efecto inhibidor de la tarea periodística.

• Las disposiciones impugnadas son de naturaleza tributaria, ya que establecen un derecho, por lo que deben cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, entre los que se encuentra el principio de proporcionalidad en las contribuciones. Sin embargo, las normas no cumplen con dicho mandato, pues no existe una relación razonable entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado.

• El principio de proporcionalidad en las contribuciones debe interpretarse de manera conjunta con el diverso principio de gratuidad que se consagra en la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución, en el sentido de que únicamente podrá realizarse el cobro indispensable para recuperar el costo del material utilizado para cumplir con la entrega de la información solicitada por la persona peticionaria.

• Sin embargo, los cobros que imponen las fracciones de los artículos impugnados hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues se trata de medidas injustificadas que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, sino que, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

4. SEGUNDO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante proveído de uno de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el número de expediente 25/2019, turnándolo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para instruir el procedimiento respectivo.

5. Por acuerdo de seis de febrero de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, requirió al Congreso del Estado de Quintana Roo y al Poder Ejecutivo de Quintana Roo para que rindieran sus informes, así como para que respectivamente remitieran los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y el ejemplar del Periódico Oficial del Estado que las contenía. Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que en derecho correspondiera.

6. TERCERO.—**Informe de la autoridad emisora.** Por oficio presentado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, actuando en representación del Poder Legislativo del Estado, rindió su informe en el cual, en síntesis, sostuvo lo siguiente:

• Se actualiza una causal de improcedencia porque la accionante no presentó argumentos que hagan manifiesta una contradicción de las normas impugnadas con la Constitución Federal, sino que sus argumentos se enfocan en evidenciar que los costos de los materiales usados para la reproducción de la información solicitada son desproporcionados, lo cual no constituye la materia de un análisis tendente a verificar la constitucionalidad de las normas impugnadas. Por ende, procedería el sobreseimiento del asunto.

• Respecto a los conceptos de invalidez, los artículos impugnados son totalmente válidos y apegados a los preceptos constitucionales, tratados internacionales y leyes generales que rigen en la materia.

• El derecho de acceso a la información no puede de ninguna forma considerarse como un derecho sujeto a contribución, pues como bien lo establece la Comisión accionante, el derecho de acceso a la información es un derecho que debe ejercerse de manera gratuita, por lo que los principios de proporcionalidad y equidad tributaria no rigen este derecho; lo único que sí se puede

establecer es una cuota o tarifa por el cobro de los materiales utilizados para la producción de la información, lo cual es un mandato que deriva de la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

• Así, en estricto apego a la ley general de la materia, el Estado de Quintana Roo expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local, en la cual se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso a la información de forma gratuita, sencilla y expedita, estableciéndose que sólo podrán cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de información, el costo de envío en su caso y el pago de la certificación de los documentos cuando esta proceda.

• Con base en ello, las leyes locales establecieron costos por los materiales que se utilizarán para reproducir la información que proporcionen los sujetos obligados de naturaleza estatal y municipal. Así, el monto de reproducción se determina como el monto económico que deberá cubrir el solicitante por la reproducción de la información, atendiendo a las modalidades requeridas y al tipo de material utilizado, no como una contraprestación por servicio brindado, sino como cuotas para recuperación de la erogación que realiza el sujeto obligado.

• Por tanto, y atendiendo a la autonomía municipal, se fijó un monto de 1.1 UMA en el Municipio de Othón P. Blanco por el material en disco compacto para reproducir la información, basados en que es el propio Municipio el que conoce realmente cuánto es lo que eroga por dicho material; de la misma forma, a nivel estatal, se estableció el monto de 0.50 UMA en la Ley de Derechos del Estado.

• Las tarifas señaladas fueron establecidas a propuesta del ente fiscal que recauda los conceptos de cobro de materiales para reproducción de información en el ámbito estatal y municipal, y que son precisamente ellos los que conocen de primera mano los costos de los materiales que utiliza para la reproducción de la información.

7. Con posterioridad, el diez de mayo de dos mil diecinueve, el representante del Congreso del Estado de Quintana Roo presentó un "informe en alcance" en el que manifestó que el veintidós de abril de dos mil diecinueve se había publicado el Decreto Número 314, en el que se reformó el artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo impugnado.

8. CUARTO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo no rindió su informe. No obstante, se advierte que, por oficio presentado el diecisiete de junio de dos mil diecinueve[2] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en representación, formuló los siguientes alegatos:

• Se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos respecto al artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo impugnado, pues fue reformado mediante el Decreto Número 314, publicado el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

• La promulgación y publicación de los Decretos Números 289, 292 y 314 impugnados son legales y no contravienen de forma alguna los preceptos constitucionales que aduce la parte actora, ya que fueron realizados en cumplimiento a los artículos 69, 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 4o., párrafo primero, y 7o., fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo que facultan al gobernador del Estado para promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado los decretos expedidos por el Congreso Local.

• La promulgación y publicación se realizó en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones del Ejecutivo Local por lo que el acto de publicación por sí mismo no contradice ni contraviene los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. QUINTO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República.** El titular de la Fiscalía General de la República no presentó pedimento alguno.

10. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Por proveído de diecinueve de junio de dos mil diecinueve,[3] se decretó el cierre de la instrucción del presente asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

[2] Folios 1 a 572 del tomo II del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2019.
[3] Folio 573 del tomo II del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2019.

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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y los artículos 136, fracción IV, de la Ley Hacendaria del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo; y 119, fracción V, de la Ley de Derechos de dicha entidad.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita sea publicado en el correspondiente medio oficial, ello sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.[4]

13. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho,[5] por lo que el plazo para impugnarlas a través de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del martes primero de enero al miércoles treinta de enero de dos mil diecinueve.

14. En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el miércoles treinta de enero de dos mil diecinueve,[6] debe concluirse que su promoción es oportuna.

---

[4] "**Articulo 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. ..."

[5] Ejemplar consultable a folios 1334 y siguientes del cuaderno de pruebas de la acción de inconstitucionalidad 25/2019.

[6] Véase el sello visible al reverso del folio 27 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2019, en que se actúa.

15. TERCERO.—**Legitimación.** Suscribió la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, nombramiento que en su momento acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República, de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.[7]

16. Ahora bien, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,[8] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la inconstitucionalidad de normas generales por vulnerar los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

17. Asimismo, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[9] y 18 del Reglamento Interno de dicha Comisión,[10] el titular del organismo podrá actuar como su repre-

[7] Documento visible a folio 28 del expediente en que se actúa.
[8] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."
[9] "**Articulo 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."
[10] "**Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

sentante legal, teniendo competencia expresa para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

18. En consecuencia, se concluye que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad por conducto de su presidente, quien se encuentra legalmente facultado para actuar en su representación.

19. CUARTO.—**Causas de Improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo hizo valer como causa de improcedencia la falta de argumentos que hagan manifiesta la contradicción entre las normas impugnadas y los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues considera que la Comisión promovente se limitó a tratar de evidenciar que los costos establecidos en las normas combatidas no son razonables, sino que resultan excesivos y desproporcionados, aspecto que no corresponde a la materia de estudio del presente mecanismo de regularidad constitucional.

20. Tales argumentos devienen **infundados** porque, de la lectura del escrito inicial de demanda, es posible apreciar que lo que plantea la Comisión accionante es la contradicción de los artículos 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco y 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, con los artículos 1o. y 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, pues considera que el cobro establecido por los materiales de reproducción es excesivo al grado de obstaculizar el derecho de acceso a la información, así como los principios de igualdad, gratuidad, entre otros.

21. Por tanto, si en el presente caso existe un planteamiento de invalidez que supone la contradicción entre normas generales y la Constitución Federal, ello en principio es suficiente para realizar el estudio de fondo solicitado.

22. En cambio, **resulta fundado** el planteamiento hecho valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo en sus alegatos relativo a que sobre el

artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, al haber cesado sus efectos, toda vez que dicho precepto fue modificado mediante Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

23. A efecto de sustentar tal determinación es preciso plasmar el contenido de la reforma aludida:

| **Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo** | |
|---|---|
| **Artículo impugnado** | **Texto vigente** |
| (Ley del 31/12/2018) | (Reformado, P.O. 22 de abril de 2019) |
| "**Artículo 119.** Por los materiales que se utilicen para reproducir la información que proporcionen los sujetos obligados de naturaleza estatal, previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo, pagarán un derecho conforme a lo siguiente: | "**Artículo 119.** Por los materiales que se utilicen para reproducir la información que proporcione la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Instituto, se causarán derechos conforme a lo siguiente: |
| "I. Por la expedición de documentos en copia simple 0.011 UMA por cada foja tamaño carta y 0.012 UMA por cada foja en tamaño oficio y legal. | "I. Para la expedición de copia simple blanco y negro por cada foja tamaño carta 0.011 UMA. |
| "II. Por la expedición de copias simples de planos geográficos o arquitectónicos que por sus características y dimensiones no puedan reproducirse en papel tamaño carta, oficio o legal, 0.83 UMA por cada foja de tamaño especial. | "II. Para la expedición de copia simple blanco y negro por cada foja tamaño oficio 0.012 UMA. |
| | "III. Expedición de copia a color tamaño carta por foja 0.0828 UMA y tamaño oficio por foja 0.1183 UMA. |
| "III. Por la expedición de videocintas 2.00 UMA por cada una. | "IV. Por la elaboración de Versiones Públicas por foja 0.040 UMA. |
| "IV. Por la expedición de audiocasettes 0.50 UMA por cada uno. | |
| "**V. Por la expedición de disco compacto 0.50 UMA por cada uno.** | "**V. Por la expedición de copias simples de planos geográficos o arquitectónicos que por sus características y dimensiones requieran de mecanismos especiales o equipo tecnológico especial para su reproducción se aplicará la tarifa** |

"Tratándose de lo dispuesto en las fracciones III, IV y V, no se realizará cobro alguno, cuando el solicitante presente ante la Unidad de Transparencia que corresponda, el material señalado en esas fracciones o cualquier otro que se requiera para la reproducción de la información solicitada.

"En la expedición de copias simples, el cobro a que se refiere la fracción I se realizará únicamente cuando la reproducción de la información exceda de veinte fotocopias.

"En la expedición de copias certificadas, independientemente del número de fotocopias, además del precio de la copia a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se realizará el pago a que se refiere el artículo 14 de esta ley.

"Para el envío de documentos o de material que contenga información a través de correo certificado o mensajería, además del pago del derecho a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V, el solicitante deberá cubrir el costo del servicio respectivo, según la tarifa que corresponda."

**prevista en la fracción III del artículo 50 de esta ley.**

"VI. Por la expedición de la información digital en disco compacto, multimedia, memoria USB:

| Concepto | Tarifa |
|---|---|
| CD | 0.1372 |
| CD REGRABABLE | 0.2698 |
| DVD | 0.0686 |
| DVD REGRABABLE | 0.1763 |
| USB 8GB | 1.5102 |
| USB 16 GB | 1.7848 |
| USB 32 GB | 2.5262 |
| USB 64 GB | 3.5285 |

"VII. Por el escaneo de documentos para entregarlos en medios magnéticos, por cada foja 0.005 UMA.

"En la expedición de copias simples incluyendo la de datos personales (acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad, por sus siglas ARCOP), el cobro a que se refieren las fracciones I, II y III se realizará únicamente cuando la reproducción de la información exceda de veinte fotocopias.

"Lo dispuesto en la fracción VI, no se realizará cobro alguno, cuando el solicitante se presente ante la Unidad de Transparencia que corresponda, con el material señalado en esa fracción o cualquier otra que se requiera para la reproducción de la información solicitada, siempre y cuando no exceda de veinte hojas. ..."

24. Como puede constatarse, el artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo sufrió una modificación en sentido normativo, por lo que debe concluirse que los efectos de la norma cuestionada en el presente asunto ya han cesado.

25. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que, para considerar actualizada la causa de improcedencia de cesación de efectos por la existencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse los siguientes dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un nuevo proceso legislativo; y, b) que la modificación trascienda en el sentido normativo del precepto cuestionado.[11]

26. En el caso, se colman ambos requisitos. El atinente a la existencia de un nuevo proceso legislativo se satisface porque, como ya se anticipó, el artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo fue reformado a partir del procedimiento legislativo que culminó con la publicación del Decreto Número 314, publicado el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

27. De igual forma, se cumple el segundo requisito mencionado, pues la reforma publicada entrañó un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, en tanto la nueva "fracción V" ya no establece el cobro de un derecho por la expedición de disco compacto, sino el cobro por la expedición de copias simples de planos geográficos o arquitectónicos que por sus características y dimensiones requieran de mecanismos especiales o equipo tecnológico especial para su reproducción, el cual se determinará aplicando la tarifa prevista en la fracción III del artículo 50 de la propia Ley de Derechos del Estado.

28. Además, **la cantidad a pagar por cada disco compacto también fue modificada,** pues tras la reforma dicho monto se trasladó a la diversa fracción VI del artículo 119, cuya tarifa ahora varía de acuerdo a si el material proporcionado es un disco compacto normal (tarifa de 0.1372) o un disco compacto regrabable (tarifa de 0.2698).

[11] En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65 y registro digital: 2012802.

29. En consecuencia, es claro que la norma impugnada sufrió un cambio en su sentido normativo, pues se modificó no sólo la fracción en la que se ubica sino fundamentalmente el monto que se cobrará por la reproducción de la información en disco compacto, de ahí que lo procedente es sobreseer la presente acción respecto de la fracción V del artículo 119 de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, en vista de que cesaron sus efectos en términos del artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.[12]

30. Es importante agregar que posteriormente, esto es, el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, se emitió el Decreto Número 11, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, en virtud del cual el artículo 119 de la Ley de Derechos del Estado fue **derogado** en su integridad. En consecuencia, es claro que los efectos de la norma han cesado y, por tanto, debe sobreseerse la presente acción en cuanto a dicho dispositivo.

31. Al no existir otras causales de improcedencia invocadas por las partes, ni advertidas de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el estudio de fondo que plantea la Comisión accionante.

32. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La materia que subsiste en la presente acción de inconstitucionalidad es analizar la validez del artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo. Dicha porción normativa establece lo siguiente:

"Artículo 136. ... los materiales que se utilicen para reproducir la información que proporcionen los sujetos obligados de naturaleza municipal, previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pagarán un derecho conforme a la tarifa siguiente:

"...

"IV. Por la expedición de disco compacto por cada uno: 1.1 UMA."

[12] **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

33. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que este precepto resulta inconstitucional al prever un cobro excesivo y desproporcional por la reproducción de información pública en discos compactos, lo que a su parecer inhibe el acceso a la información pública y vulnera los principios de igualdad, gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 1o., 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

34. Este Tribunal Pleno estima que los motivos de invalidez formulados resultan **fundados** y suficientes para declarar la invalidez de la norma impugnada, a la luz de las siguientes consideraciones.

35. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 5/2017 y 13/2018, este Tribunal Pleno estableció que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos. Además, este derecho exige que el Estado no obstaculice ni impida la búsqueda de información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

36. En ese sentido, se expuso que con la reforma a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, publicada el siete de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia de acceso a la información.

37. Derivado de ello, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la cual se reconoció la importancia de establecer los principios que tutelan este derecho, los cuales se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, tales como los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información, gratuidad, así como el deber documentar la acción gubernamental.

38. Especial énfasis se hizo en el principio de gratuidad, al señalar que este mandato resultaba fundamental para alcanzar el pleno goce del derecho a la información, pues lo que se pretende tutelar a través de él es que todas las personas,

sin importar su condición económica, puedan acceder a la información en poder del Estado, ya que ésta debe brindarse de forma gratuita, evitando así que se generen cobros que de hecho se constituyan como un obstáculo o barrera de acceso al goce de este derecho derivado de la condición económica de las personas.

39. En consecuencia, se estableció que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, lo que implica que no está permitido establecer cobro alguno por la simple búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado, por tanto, los únicos cobros que pueden realizarse deben ser con el fin de recuperar aquellos costos generados por la reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, pero nunca por el servicio de brindar la información.

40. Ahora bien, en lo atinente a la proporcionalidad y equidad de estos cobros, el Tribunal Pleno asentó que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que los materiales le generaron al Estado, sin que resulte válido lucrar con dicha cuota, además que debe ser igual para todos aquellos que reciben el mismo servicio.

41. En función de este parámetro, este Tribunal Pleno ha declarado de manera reiterada y consistente la inconstitucionalidad de las cuotas establecidas en diversas legislaciones.

42. La razón de dicha invalidez se debe a que, ni en las leyes respectivas, ni en los procedimientos o antecedentes legislativos que les dieron origen, se estableció una base objetiva y razonable que justificara el monto establecido, ello no obstante que correspondía al legislador la carga de demostrar la proporcionalidad o razonabilidad del mismo, pues en principio, tal y como ha quedado establecido, el derecho de acceso a la información conlleva un imperativo categórico de gratuidad en la entrega de información.

43. Entre los últimos precedentes fallados sobre esta temática se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 13/2019, 46/2019, 16/2019, 10/2019, 17/2019 y 9/2019.

44. Así, tal y como se adelantó, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que el artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco resulta inconstitucional.

45. Ello es así porque, de la revisión de las constancias que integran este expediente, se constata que ni en el proceso legislativo que dio lugar a la norma impugnada, ni en el informe rendido por el Congreso del Estado, existe una justificación o base objetiva sobre la que se haya establecido la cuota a pagar por el derecho de entrega de información en un disco compacto. Ello aunado a que la cantidad prevista en la norma no corresponde al monto real de dicho material.

46. Sin que pase desapercibido que, al momento de rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado manifestó que el monto de reproducción se determinó atendiendo a las modalidades requeridas y al tipo de material utilizado, como cuotas para la recuperación de la erogación que realiza el sujeto obligado, no como una contraprestación por servicio brindado.

47. Por ese motivo se fijó un monto de 1.1 UMA por el material en disco compacto para reproducir la información en el Municipio de Othón P. Blanco, basados en que, **es el propio Municipio el que conoce realmente cuánto es lo que eroga por dicho material.**

48. Incluso, señaló que las tarifas fueron establecidas a propuesta del ente fiscal que recauda los conceptos de cobro de materiales para reproducción de información en el ámbito estatal y municipal, y que son **precisamente ellos los que conocen de primera mano los costos de los materiales que utiliza para la reproducción de la información.**

49. Sin embargo, lo cierto es que tales manifestaciones no evidencian la existencia de una base razonable y objetiva para el establecimiento del monto de la cuota analizada y, por ende, no la justifican.

50. En esa tesitura, se reitera que corresponde el legislador la carga de demostrar que el cobro por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información prima el principio general de gratuidad en la entrega.[13]

[13] Cabe señalar que similar conclusión se sostuvo al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2019 y 27/2019.

51. Por tanto, como ya se señaló, este Tribunal Pleno considera que el argumento de la Comisión accionante es **fundado** y suficiente para declarar la invalidez del precepto impugnado, pues la norma en cuestión vulnera el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, en tanto el monto establecido carece de una base objetiva y, por tanto, resulta injustificado y desproporcionado.

52. En atención a ello, lo conducente es declarar la invalidez del artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco.

53. SEXTO.—**Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Quintana Roo.

54. Asimismo, para su eficaz cumplimiento, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Hacienda cuya disposición fue invalidada.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 292, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en atención a lo establecido en el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número: 289, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Con-

greso del Estado de Quintana Roo, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes 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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia (declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, alusiva a la falta de conceptos de invalidez).

**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 cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 119, fracción V, de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 292, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

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

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

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 289, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

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 surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo y 2) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Municipio de Othón P. Blanco, al ser el encargado de la aplicación de la norma invalidada.

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

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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 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 30 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 29 de abril de 2022. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.