

GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 14
TOMO IV

Junio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (4)

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 14
TOMO IV

Junio de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (4)

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



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA CUENTA CON REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ESE PODER (ARTÍCULOS 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE COLIMA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA RECAE EN EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.

V. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.

VI. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA ESTABLECER EN ELLAS UN MARCO HOMOGÉNEO QUE ASEGURE EL FUNCIONAMIENTO REGULAR DE LOS AYUNTAMIENTOS.

VII. MUNICIPIO. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

VIII. REGLAMENTOS MUNICIPALES QUE REGULAN SERVICIOS PÚBLICOS. SU VALIDEZ NO DERIVA DE LO ESTABLECIDO EN LAS LEYES LOCALES NI FEDERALES, SINO DIRECTAMENTE DE LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

IX. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA



AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DISTINCIÓN ENTRE AMBOS SERVICIOS PÚBLICOS.

XI. TRANSPORTE. COMO LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO NO SE CONFIERE EXPRESAMENTE A LA FEDERACIÓN O A LOS MUNICIPIOS DEBE CONSIDERARSE IMPLÍCITAMENTE ASIGNADA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XII. TRÁNSITO. BASES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

XIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER EL MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO EN ESA MATERIA Y A LOS AYUNTAMIENTOS LA REGLAMENTACIÓN DE LAS CUESTIONES DE TRÁNSITO ESPECÍFICAS DE SUS MUNICIPIOS.

XIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PARA FIJAR EL ITINERARIO, LOS HORARIOS Y LAS FRECUENCIAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO, ASÍ COMO LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE COBRO DE ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA Y DEL SISTEMA PÚBLICO DE BICICLETAS, INCIDE EN EL ÁMBITO MATERIAL DE ESE SERVICIO PÚBLICO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, 109, NUMERALES 4 Y 5, 252, Y 270, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN QUE CONFIERE A LAS AUTORIDADES LOCALES LAS ATRIBUCIONES PARA FIJAR O DETERMINAR LO RELATIVO AL ITINERARIO, LOS HORARIOS Y LA FRECUENCIA DEL TRANSPORTE PÚBLICO, ASÍ COMO LA OPERACIÓN DE



LOS SISTEMAS DE COBRO DE ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA Y DEL SISTEMA PÚBLICO DE BICICLETAS, NO CORRESPONDE AL ÁMBITO CONFERIDO A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA ESTABLECER LAS BASES GENERALES QUE RIJAN ESE SERVICIO PÚBLICO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, 109, NUMERALES 4 Y 5, 252 Y 270, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA ATRIBUCIÓN A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA MODIFICAR LOS ITINERARIOS, HORARIOS Y FRECUENCIAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA IMPLEMENTAR SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE ESTACIONAMIENTOS EN LA VÍA PÚBLICA, ASÍ COMO PARA SU OPERACIÓN, SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 109, NUMERALES 4 Y 5, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA INSTAURAR EL FUNCIONAMIENTO Y EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL USO DE LA COBERTURA DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN E INTERACCIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL NO MOTORIZADO



(BICICLETAS), SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 252 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO CONCERNIENTE A LAS CONCESIONES DE CARRILES EXCLUSIVOS PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO COMO SERVICIO AUXILIAR PARA LA MOVILIDAD, SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 207, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO NO. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SE REFIERE A LA MOVILIDAD COMO COMPETENCIA ORIGINARIA DEL EJECUTIVO LOCAL ES INVÁLIDA, PUES CON ELLO SE DESCONOCE LA COMPETENCIA ORIGINARIA QUE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, TAMBIÉN TIENEN LOS MUNICIPIOS EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, NUMERAL 1, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA PROMOVER LA CULTURA Y EL RESPETO A LA MOVILIDAD, DESARROLLAR LAS NORMAS, LINEAMIENTOS, POLÍTICAS Y PROYECTOS QUE PROMUEVAN EL ACCESO SEGURO, EFICIENTE, INTEGRADO E INTERCONECTADO A LA MOVILIDAD Y ASEGURAR QUE EXISTAN LOS ESPACIOS ADECUADOS PARA SUS USUARIOS EN LO CONCERNIENTE A LAS CALLES COMPLETAS; ASÍ COMO ESTABLECER Y APRO-



BAR EL MOBILIARIO URBANO COMO EL UTILIZADO PARA RESGUARDAR BICICLETAS Y LOS OBJETOS Y ESTRUCTURAS INSTALADOS EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS, COMO PLACAS, LUMINARIAS Y DEPÓSITOS DE BASURA, SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65, NUMERAL 2; 99, NUMERAL 2; Y 112, NUMERALES 2 Y 3, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA OPERAR COMPONENTES AUXILIARES DE CENTROS DE CONTROL EN MATERIA DE TRÁNSITO, COMO LO SON LOS CENTROS DE FOTODETECCIÓN DE MULTAS, CONTROL DE CIRCUITO CERRADO Y DE GENERACIÓN DE ALERTAS PARA TRÁNSITO, SIN DAR MARGEN DE PARTICIPACIÓN A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 158, NUMERAL 2, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LAS NORMAS QUE SE REFIEREN A LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO ESTATAL, A LOS SUPUESTOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MOVILIDAD, A LAS DISPOSICIONES QUE DEBERÁN APLICARSE DE MANERA SUPLETORIA, ASÍ COMO AL CATÁLOGO DE DEFINICIONES PARA UNA MEJOR COMPRESIÓN DE LA LEY IMPUGNADA, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 1, 8, 12, Y 13 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO NO. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXIV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LAS NORMAS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL



GOBIERNO DEL ESTADO, AL DETERMINAR: LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD EN LO CONCERNIENTE A LA PLANEACIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES; EL IMPULSO Y LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE EN EL ESTADO; LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DEL ESTADO Y SU SOMETIMIENTO A APROBACIÓN DEL EJECUTIVO; EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES EN MATERIA DE MOVILIDAD Y EDUCACIÓN VIAL; LA FACULTAD DE MEJORAR LA MOVILIDAD DEL ESTADO MEDIANTE DIVERSAS ACCIONES, PLANES Y PROGRAMAS; LA OPINIÓN SOBRE LOS CRITERIOS Y LINEAMIENTOS QUE PERMITAN DAR UNIDAD A LOS DIVERSOS PROGRAMAS EN MATERIA DE MOVILIDAD; LA PROPUESTA DE ALTERNATIVAS A DIVERSAS INSTANCIAS PARA UNA MEJOR UTILIZACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS; PROMOVER LA ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS DE LA SEGURIDAD VIAL; LA PROPUESTA DE CONSERVACIÓN DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN LOCALES; LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD Y EQUIPAMIENTO AUXILIAR DEL SERVICIO DE TRANSPORTE; LA REGULACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS VEHÍCULOS QUE PUEDEN CIRCULAR POR VÍAS DE JURISDICCIÓN LOCAL SEGÚN SU CAPACIDAD; LA PROYECCIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO REGIONAL; ASÍ COMO EL DICTADO Y LA VIGILANCIA DE LAS POLÍTICAS DE OPERACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 17, NUMERAL 1, FRACCIONES I A VI, XVII A XX, XXXVIII, XL Y XLI, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LAS ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL ESTADO, LOS ÓRGANOS AUXILIARES DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO, LOS CRITERIOS PARA LA PLANEACIÓN EN MATERIA DE MOVILIDAD, LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN, EL BANCO DE PROYECTOS (BASE DE DATOS), LO QUE DEBE ENTENDERSE POR RECURSOS NO TARIFARIOS PARA EFECTOS DEL FONDO ESTATAL PARA LA MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE, EL SISTE-



MA DE MOVILIDAD, LOS COMPONENTES DEL SISTEMA Y DEL SUBSISTEMA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO VIAL, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 20, NUMERAL 1, 24, 25, 26, 34, 38, 39, 59, 64, 74, 91 Y 92 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXVI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL PRECEPTO QUE ESTABLECE LAS POLÍTICAS GENERALES PARA LOS ESTACIONAMIENTOS, SIN INCIDIR EN LA VÍA PÚBLICA, NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 109, NUMERALES DEL 1 AL 3, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXVII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LO QUE DEBE ENTENDERSE POR OFICINAS, TALLERES Y PATIOS DE ENCIERRO, MOBILIARIO Y DISPOSITIVOS PARA LA MOVILIDAD, LOS OBJETIVOS DE LOS CENTROS DE CONTROL DE TRÁNSITO, LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA OTORGAR CONCESIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO Y LA CLASIFICACIÓN DE LOS PERMISOS DE OPERACIÓN, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 111; 112, NUMERAL 1; 157; 286; Y 306 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXVIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS PRECEPTOS QUE DEFINEN LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PERMISOS DE OPERACIÓN PARA DEPÓSITOS DE VEHÍCULOS, DE OPERACIÓN PARA ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS, DE OPERACIÓN PARA CENTROS DE VERIFICACIÓN, DE OPERACIÓN PARA CENTROS DE REVISIÓN FÍSICO-MECÁNICA Y PARA SERVICIOS CONEXOS, PARA LA EXPLOTACIÓN DE INFRAESTRUC-



TURA, ASÍ COMO LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL ESTADO PARA ESTABLECER UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA PARA LOS SERVICIOS CONEXOS EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 311, 312, 313, 314, 315, 324 Y 325 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXIX. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS PRECEPTOS QUE ESTABLECEN LA COMPETENCIA DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE MOVILIDAD, LOS PRINCIPIOS RECTORES PARA LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN EN MATERIA DE MOVILIDAD, EL OBJETO, LOS FINES, LAS PREMISAS, LOS OBJETIVOS, LOS CONCEPTOS, LAS PRIORIDADES Y LOS PRINCIPIOS QUE PREVÉ LA LEY QUE SON EL EJE TRANSVERSAL DEL DERECHO A LA MOVILIDAD DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA EN CADA ORDEN DE GOBIERNO; LA COMPETENCIA EN LO REFERENTE AL SISTEMA DE MOVILIDAD Y SU GESTIÓN; LA OBLIGATORIEDAD DE LA LEY TANTO PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO LA COMPETENCIA QUE CADA UNO TIENE EN ESA MATERIA PARA EL CUMPLIMIENTO Y LA OBSERVANCIA DE LA MISMA; Y LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO ESTATAL EN MATERIA DE MOVILIDAD, SE LIMITAN A DETERMINAR BASES GENERALES, SIN REGULAR CUESTIONES ESPECÍFICAS COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 2, 3, 4, 6, 9, 10, 15, 16, NUMERAL 2, FRACCIONES I, V, VI, IX, XI, XII, XIII Y XV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXX. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO QUE REFIERE LAS FACULTADES QUE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD ESTATAL DEBE EJERCER EN COORDINACIÓN CON LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 17, NUMERAL 1, FRACCIONES VII, XVI Y XXI, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).



XXXI. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE REFIEREN LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 19, NUMERAL 1, FRACCIONES I, III, IV, V Y VI Y 22 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXII. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE ESTABLECEN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, NO SÓLO ENTRE AUTORIDADES, SINO ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO; EL CONTENIDO DEL PROGRAMA ESTATAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL DE COLIMA; LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE; LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE; LOS ESTUDIOS DE ORIGEN Y DESTINO; ASÍ COMO LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 29, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55 Y 58 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXIII. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE ESTABLECEN EL FONDO ESTATAL PARA LA MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE; QUE OTORGAN CONTENIDO AL CONCEPTO DE CULTURA DE MOVILIDAD; QUE PREVÉN LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA EN COORDINACIÓN CON LOS MUNICIPIOS PARA CERRAR VIALIDADES PARA FINES RECREATIVOS, CULTURALES Y DEPORTIVOS; ASÍ COMO LOS RELATIVOS A LA REGULACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DE LA RED VIAL AL EJECUTIVO DEL ESTADO Y A LOS MUNICIPIOS, SÓLO EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS Y EN CONDICIONES DE COORDINACIÓN, RESPETAN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OTORGA AL ESTADO DE COLIMA Y A SUS MUNICIPIOS EN MATERIA DE TRÁNSITO (ARTÍCULOS 63, 65, NUMERAL 1, 66, 93, 94 Y 95 DE LA



LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXIV. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE ESTABLECEN LO QUE DEBE CONSIDERARSE POR CALLES COMPLETAS, ASÍ COMO SUS CARACTERÍSTICAS, LOS INDICADORES QUE DEBE TOMAR EN CUENTA LA AUTORIDAD, COMO KILOMETRAJE Y PORCENTAJES DE INTERSECCIÓN CON CRUCES PEATONALES –ENTRE OTROS–, Y LA FACULTAD TANTO DEL ESTADO COMO DE LOS MUNICIPIOS DE ESTABLECER Y MANTENER LA INFRAESTRUCTURA PARA LA MOVILIDAD, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 99, NUMERALES 1 Y 3, 100, 101 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXV. MOVILIDAD DEL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE DEFINEN LAS TERMINALES DE PASAJEROS Y DE TRANSPORTE DE CARGA Y REGULA LAS MISMAS EN UN PLANO DE COORDINACIÓN CON LAS AUTORIDADES MUNICIPALES; DAN INTERVENCIÓN A LOS MUNICIPIOS EN LO CONCERNIENTE AL ESTABLECIMIENTO DE ESTACIONAMIENTOS EN LA VÍA PÚBLICA; LAS CAUSAS PARA RETIRAR VEHÍCULOS DE LA VÍA PÚBLICA; DE FORMA GENERAL Y HOMOGÉNEA LO REFERENTE A LAS PLACAS DE NOMENCLATURA VIAL Y LOS ELEMENTOS AUXILIARES AL SUBSISTEMA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO VIAL; LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL; LA CORRESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS PARA LA OPERACIÓN SEGURA DE LAS VIALIDADES; LA FACULTAD DE ESTABLECER CENTROS DE CONTROL DE TRÁNSITO, Y EN RELACIÓN CON DICHS CENTROS, HACE REFERENCIA ESPECÍFICA A SUS COMPONENTES AUXILIARES, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 106, 107, 108, 110, 113, 114, 115, 116, 156 Y 158, NUMERAL 1, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).



XXXVI. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO QUE REFIERE A LOS OBJETOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE MOVILIDAD URBANA QUE SON MATERIA DE CONCESIONAMIENTO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, SIN HACER PARTÍCIPES A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO, NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 270, NUMERALES 1, 2 Y 3, FRACCIONES I, II, III, V Y VI, LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXVII. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE COLIMA. LOS ARTÍCULOS QUE REFIEREN A LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS PARA LOS SERVICIOS AUXILIARES DE TRANSPORTE PÚBLICO; LA FACULTAD CONCURRENTER DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS PARA SANCIONAR; LA HOMOLOGACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES CON LA LEY, DE CONFORMIDAD CON LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL; Y CON EL ÁNIMO DE HOMOLOGAR LA APLICACIÓN DE MULTAS EN EL ESTADO, CONFIRIENDO AL TITULAR DEL EJECUTIVO LA FACULTAD DE EMITIR UN TABULADOR, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULOS 303, 383, 384 Y 386 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XXXVIII. CONTROVERSIER CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS DE INAPLICACIÓN ÚNICAMENTE PARA EL MUNICIPIO ACTOR Y EL ESTADO ACTOR A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO Y AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 1, 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, 65, NUMERAL 2, 99, NUMERAL 2, 109, NUMERALES 4 Y 5, 112, NUMERALES 2 Y 3, 158, NUMERAL 2, 252 Y 270, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).



XXXIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE FACULTAN AL MUNICIPIO DE COLIMA PARA NO TOMAR EN CUENTA LAS NORMAS DECLARADAS INVÁLIDAS, A EFECTO DE PODER INCLUIR EN LOS REGLAMENTOS QUE EMITA, LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO SOBRE ASPECTOS CENTRALES EN EL EJERCICIO DENTRO DE SU TERRITORIO, DE CONFORMIDAD CON SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 1, 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, 65, NUMERAL 2, 99, NUMERAL 2, 109, NUMERALES 4 Y 5, 112, NUMERALES 2 Y 3, 158, NUMERAL 2, 252 Y 270, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XL. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE FACULTA Y VINCULA A LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA PARA QUE EMITA LAS NORMAS LEGALES CUYO CONTENIDO TENGA EN CUENTA LA NECESIDAD DE ARMONIZAR Y COMPLEMENTAR LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE TRANSPORTE CON LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE TRÁNSITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 1, 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XXXIV, 65, NUMERAL 2, 99, NUMERAL 2, 109, NUMERALES 4 Y 5, 112, NUMERALES 2 Y 3, 158, NUMERAL 2, 252 Y 270, NUMERAL 3, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA, APROBADA MEDIANTE DECRETO No. 240, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2017. MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA. 18 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **dieciocho de mayo de dos mil veinte**.



VISTOS; y, RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el trece de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Javier Rodríguez García, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Colima, Estado de Colima, promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Poder Legislativo del Estado de Colima.
- Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

Actos cuya invalidez se demanda:

- La Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "*El Estado de Colima*" en una edición especial extraordinaria el treinta de enero de dos mil diecisiete.
- Todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación de la referida ley.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora señaló como hechos relevantes los siguientes:

- El veintisiete de enero de dos mil diecisiete, fue aprobada por el Congreso del Estado la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.
- Dicha norma fue promulgada por el titular del Ejecutivo y publicada en el Periódico Oficial "*El Estado de Colima*" el treinta de enero de dos mil diecisiete.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la parte actora formuló las siguientes consideraciones:



- Existe una invasión por parte del Legislativo y el Ejecutivo Locales, a la esfera de competencia que otorga al Municipio el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aprobar, promulgar y publicar, respectivamente, la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

- En el presente caso, las autoridades demandadas estiman que su actuación encuentra apoyo en el hecho de que la fracción II del artículo 115 constitucional establece que los Municipios pueden aprobar normas reglamentarias de observancia general dentro de sus jurisdicciones que "organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", pero que deben, en todo caso, hacerlo "de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las Legislaturas de los Estados". A juicio de las autoridades, las normas de movilidad hacen parte de esas leyes estatales y pueden, además, vincularse con otras materias –transporte público– que la Constitución no considera como un servicio público, cuya titularidad corresponda al Municipio; sin embargo, el servicio público de tránsito se encuentra expresamente reservado al Municipio en el artículo 115, fracción III, inciso h).

- De conformidad con lo que ha establecido la Suprema Corte, habrá previsiones legales que se relacionarán de algún modo con la actividad de transporte, entendida como la "consistente en llevar a personas o cosas de un punto a otro", pero también lo estarán indubitablemente con el ámbito material que identificamos como servicio de tránsito, esto es, "la actividad de técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública, circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales, vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública", en garantía del "cabal ejercicio de la libertad de tránsito de toda persona".

- De este modo, la ordenación del tránsito (que tiene además amplia incidencia en el desarrollo de muchas actividades colectivas y en las condiciones de cumplimiento de funciones, servicios y responsabilidades municipales que que-



dan fuera de la litis de este juicio) está destinada a ser muy poco efectiva si puede referirse solamente a los vehículos particulares y a la conducta de los peatones. La disciplina de uso de espacio en un Municipio desde la perspectiva de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos pasa estrechamente por disciplinar el impacto externo o espacial del transporte público. Se comenta lo anterior, dado que habrá normas que, a pesar de tomar como objeto inmediato de regulación los vehículos, lo que en realidad regulan son aspectos que inciden centralmente en la circulación y estacionamiento de esos vehículos por las vías públicas y no otros aspectos de los vehículos de transporte o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito (como no se traslapan, por poner un ejemplo, las normas sobre requisitos técnicos o apariencia externa de los vehículos, o el tipo de capacitación técnica que deben evidenciar sus conductores).

- Cuando la legislación estatal incida en ámbitos de decisión que son de titularidad municipal por disposición constitucional, la Corte ha señalado que las autoridades del Estado deben reconocer que la competencia para determinarlas es municipal, y respetar que la decisión sobre estos puntos debe emanar de lo dispuesto por otras autoridades. En estos puntos las normas estatales deben remitir o prever la aplicación de las normas municipales correspondientes.

- La ley impugnada tiene un carácter multidimensional que soslaya que lo que el Estado puede imponer a los concesionarios y permisionarios no lo puede imponer automáticamente a los Municipios, y que la mayoría de las cuestiones materialmente involucradas en la regulación contenida en los artículos identificados en la demanda, de la ley de movilidad, son en realidad cuestiones que invaden la materia de tránsito, ya que no respetan la lógica constitucional en la materia, que consiste en otorgar a las autoridades estatales las competencias en materia de transporte, pero con la participación de los Municipios en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas respectivas, y a las autoridades municipales la competencia para prestar el servicio público de tránsito, en el marco materialmente acotado y limitado, de lo que pueda disponer una normativa básica estatal, que en ningún caso debe inmiscuirse en cuestiones particulares de cada Municipio.



Por lo anterior, se solicita la invalidez de las siguientes normas de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima: artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXIV, LXVI, LXXVI y C, 15, 16, numerales 1 y 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones I a VII, XVI a XXI, XXXIV, XXXVIII, XL y XLI, 19, numeral 1, fracciones I, III, IV, V, y VI, 20, numeral 1, 22, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 156, 157, 158, 252, 270, 286, 303, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324, 325, 383, 384 y 386 por las siguientes razones:

Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima	Motivos que originan su inconstitucionalidad
<p>"Artículo 1. Objeto</p> <p>"1. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en todo el Estado y tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, organizar, regular, ejecutar, controlar, evaluar y gestionar la movilidad de personas y bienes; respetando la concurrencia de los derechos humanos para un libre tránsito sustentable, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y en el marco legal aplicable, mediante una política estatal de movilidad orientada para asegurar el poder de elección de la población que permita su efectivo desplazamiento en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades del desarrollo personal y el bienestar de la colectividad en su conjunto, procurando un equilibrio transversal entre los factores de desarrollo urbano, social, económico, turístico, medioambientales y sociales, en forma articulada, integral y sistemática.</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.</p> <p>Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía.</p>



"2. En el Estado de Colima se considera de utilidad pública la prestación del servicio de transporte de personas y bienes, así como el establecimiento de instalaciones, terminales, estacionamientos, encierros, confinamientos y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente al Ejecutivo del Estado, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, a quienes indistintamente, mediante concesiones, permisos o autorizaciones, se les encomiende la realización de dichas actividades, en términos de esta ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."

"Artículo 2. Fines

"1. Son fines de la presente ley, establecer:

"I. El derecho a la movilidad de personas y bienes estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado y los Municipios hacia su cumplimiento;

"II. La competencia del Estado y los Municipios en materia de movilidad de personas y bienes;

"III. Las bases para la planeación, organización, regulación, ejecución, control, evaluación y gestión de la política estatal de movilidad de personas y bienes, de acuerdo a lineamientos que se emitan en la materia;

"IV. El Sistema de Movilidad;

El establecimiento de regulaciones específicas en materias que son competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que, si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito mediante lineamientos, y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía.



"V. Los derechos y obligaciones de las personas en materia de movilidad de personas y bienes; y,

"VI. Las bases para fomentar y consolidar la organización y participación de los sectores sociales, económicos y de la población en general en las políticas de movilidad de personas y bienes."

"Artículo 3. Principios rectores

"1. La administración pública estatal y las municipales al planear, diseñar, implementar, autorizar y ejecutar las políticas, programas y acciones públicas, que involucren la materia de movilidad de personas y bienes, observarán los principios rectores siguientes: ..."

Mientras el concepto de movilidad no acote su competencia estatal excluyendo las materias de tránsito exclusivas de los Municipios, los artículos que tratan sobre la movilidad como una competencia del Ejecutivo Estatal resultan inconstitucionales.

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

"Artículo 4. Eje transversal del derecho de movilidad

"I. El objeto, los fines, las premisas, los objetivos, los conceptos, las prioridades y los principios establecidos en esta ley constituyen el eje transversal en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse las políticas estatales que tengan incidencia en la movilidad de personas y bienes;

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal, sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.



<p><u>y su observancia será obligatoria para la administración pública estatal y las municipales.</u>"</p>	<p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que, si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito mediante lineamientos, y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo.</p>
<p>"Artículo 6. El Sistema de Movilidad y su gestión</p> <p>"1. El Estado, para garantizar el derecho a la movilidad, deberá lograr que el Sistema de Movilidad esté debidamente dispuesto y funcionando. En todo caso, el eje principal del derecho universal de la movilidad será la persona usuaria, a partir de lo cual se consolidará un Sistema de Movilidad equitativo, seguro, eficiente y sustentable, que además garantice la interacción entre los prestadores de servicios, los componentes del sistema y los procesos para su funcionamiento."</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.</p>
<p>"Artículo 8. Supuestos de utilidad pública en materia de movilidad</p> <p>"1. En el Estado se considera de utilidad pública:</p> <p>"I. La prestación del servicio público y privado de transporte de personas, de transporte de carga y distribución de bienes;</p> <p>"II. La infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar de los servicios públicos de transporte de pasajeros y de</p>	<p>El establecimiento de regulaciones específicas en materia de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que, si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito como la señalización vial y nomenclatura,</p>



carga que garantice la eficiencia en la prestación del servicio;

"III. La señalización vial y nomenclatura; y,

"IV. Las demás que se establezcan en la presente ley, sus reglamentos y las demás normas de la materia."

y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo y hacerla coercitiva para el Municipio.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

"Artículo 9. Ámbitos de aplicación estatal y municipal

"1. La administración pública estatal y las municipales, en el ámbito de sus competencias, deberán sujetarse a todas las disposiciones establecidas en la presente ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables, y observar su contenido en las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones de gobierno que incidan en los diversos aspectos de la movilidad de personas y bienes."

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articulan por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

"Artículo 10. Competencia en materia de movilidad

"1. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría y de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, implementará políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, la operación de fondos, Planes de Desarrollo Urbano y todo lo que sea competencia concurrente en materia de movilidad de personas y bienes con jurisdicción sobre todo

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal, y tampoco se trata de una competencia concurrente.



el territorio del Estado, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas aplicables, con respecto a movilidad y transporte de bienes.

"2. Los Ayuntamientos y sus presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, implementarán políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con sus Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Desarrollo Urbano y todo lo demás que sea competencia concurrente en materia de movilidad con jurisdicción en su territorio municipal, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales aplicables, con respecto a movilidad de personas y bienes."

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales, ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articula por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

"Artículo 12. Supletoriedad

"1. En todo lo no previsto expresamente por esta ley y sus reglamentos, se aplicará en forma supletoria, en lo conducente:

"I. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado;

"II. La Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado;

"III. Ley de Zonas Metropolitanas del Estado;

"IV. Ley de Fomento para el Uso de la Bicicleta en el Estado;

"V. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado;

"VI. Ley para el Fomento de Energías Renovables y Eficiencia Energética del Estado;

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal, toda vez que la supletoriedad de la ley en materia de tránsito queda supeditada a disposiciones normativas competencia del Estado.



"VII. Ley de Asentamientos Humanos del Estado; y,

"VIII. Todas aquellas, que con independencia de la normatividad señalada en el presente artículo, se requieran para la aplicación de la presente ley."

"Artículo 13. Glosario

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"I. ...

"II. **Agente de seguridad pública, tránsito y vialidad municipal:** A la persona competente o habilitada por la autoridad competente para cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos para el control del tránsito, y en caso de percatarse de una infracción, levantar boletas de infracción e imponer multas;

"III. ...

"IV. ...

"V. ...

"VI. **Auditoría de movilidad:** A la evaluación de las operaciones y procesos generados en el transporte de pasajeros, de carga y particular en sus distintas modalidades, para verificar el cumplimiento de la normatividad y de los parámetros de buenas prácticas de operación y servicio, con el objeto de definir e instrumentar las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger a los peatones, ciclistas y a las personas que usan el transporte público;

"Artículo 5. Glosario

"1. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"I.

"II. Al no definir que los agentes verificarán únicamente el cumplimiento de los reglamentos municipales de su competencia territorial, atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal, toda vez que los agentes de tránsito quedan obligados a aplicar la ley de movilidad estatal y el reglamento que en su caso emita el Estado.

"III. ...

"IV. ...

"V. ...

"VI. El establecimiento de regulaciones específicas en materias que son competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto del ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia



"VII. **Auditoría de seguridad vial:** Al examen formal de un proyecto vial o de tránsito, existente o futuro o de cualquier proyecto que tenga influencia sobre una vía, en la cual un grupo de profesionales calificados informa del riesgo potencial de accidentes y el comportamiento de seguridad de dicho proyecto;

"VIII. **Autorización:** Al acto administrativo mediante el cual se autoriza a organismos, entidades y órganos político administrativos, la prestación del servicio público de transporte, o a personas físicas o morales la incorporación de infraestructura, elementos o servicios a la vialidad, o bien, el uso y aprovechamiento de estos últimos;

"IX. ...

"X. ...

"XI. ...

"XII. ...

"XIII. ...

"XIV. ...

"XV. ...

de tránsito mediante auditorías de movilidad, sobre todo si dichas auditorías serán realizadas por una autoridad estatal.

"VII. El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito mediante auditorías de movilidad, sobre todo si dichas auditorías serán realizadas por una autoridad estatal.

"VIII. Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal, entendidas como tales las referidas a la incorporación de infraestructura, elementos o servicios a la vialidad, o bien, el uso y aprovechamiento de estos últimos.

"IX. ...

"X. ...

"XI. ...

"XII. ...

"XIII. ...

"XIV. ...

"XV. ...



"XVI. ...

"XVII. ...

"XVIII. **Centros de control:** A los centros de control, inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley;

"XIX. ...

"XX. ...

"XXI. ...

"XXII. ...

"XXIII. ...

"XXIV. ...

"XXV. ...

"XXVI. ...

"XXVII. ...

"XXVIII. ...

"XVI. ...

"XVII. ...

"XVIII. Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito a organismos diversos. El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito mediante el establecimiento de los denominados centros de control.

"XIX. ...

"XX. ...

"XXI. ...

"XXII. ...

"XXIII. ...

"XXIV. ...

"XXV. ...

"XXVI. ...

"XXVII. ...

"XXVIII. ...



"XXIX. ...	"XXIX. ...
"XXX. ...	"XXX. ...
"XXXI. ...	"XXXI. ...
"XXXII. ...	"XXXII. ...
"XXXIII. ...	"XXXIII. ...
"XXXIV. ...	"XXXIV. ...
"XXXV. ...	"XXXV. ...
"XXXVI. ...	"XXXVI. ...
"XXXVII. Dispositivos para el control del tránsito: Al conjunto de elementos que procuran el ordenamiento de los movimientos del tránsito; previenen y proporcionan información a los usuarios de la vía para garantizar su seguridad, permitiendo una operación efectiva del flujo peatonal y vehicular;	"XXXVII. El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos específicos del Municipio ni la delegación de facultades en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal.
"XXXVIII. ...	"XXXVIII. ...
"XXXIX. ...	"XXXIX. ...
"XL. ...	"XL. ...
"XLI. ...	"XLI. ...
"XLII. ...	"XLII. ...
"XLIII. ...	"XLIII. ...
"XLIV. ...	"XLIV. ...
"XLV. ...	"XLV. ...



"XLVI. ...

"XLVII. ...

"XLVIII. ...

"XLIX. ...

"L. ...

"LI. ...

"LII. ...

"LIII. ...

"LIV. ...

"LV. ...

"LVI. ...

"LVII. ...

"LVIII. ...

"LIX. ...

"LX. ...

"LXI. ...

"LXII. ...

"LXIII. **Movilidad:** Al conjunto de desplazamientos de las personas y los bienes a través de diversos modos y que deben hacerse por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural, de ocio, o cualquier otro tipo;

"XLVI. ...

"XLVII. ...

"XLVIII. ...

"XLIX. ...

"L. ...

"LI. ...

"LII. ...

"LIII. ...

"LIV. ...

"LV. ...

"LVI. ...

"LVII. ...

"LVIII. ...

"LIX. ...

"LX. ...

"LXI. ...

"LXII. ...

"LXIII. De acuerdo con la descripción del concepto, la ley resulta inconstitucional en su conjunto porque aparentemente la materia de tránsito es absorbida por la de movilidad, quedando comprendida dentro de ésta y ahora, por ese solo hecho, se convierte en una facultad del Ejecutivo Estatal, en detrimento del Municipio.



"LXIV. **Movilidad no motorizada:** Al desplazamiento realizado a pie o a través de vehículos no motorizados;

"LXV. ...

"LXVI. **Movilidad urbana:** Al conjunto de desplazamientos de personas y bienes que se realizan para acceder a las oportunidades que ofrece la ciudad. Estos desplazamientos se efectúan mediante redes de comunicación y vehículos en el entorno urbano;

"LXVII. ...

"LXVIII. ...

"LXIX. ...

"LXX. ...

"LXXI. ...

"LXXII. ...

"LXXIII. ...

"LXXIV. ...

"LXXV. ...

"LXXVI. **Personal de apoyo vial:** Al elemento de la Secretaría de Movilidad responsable de brindar información vial, prestar apoyos a peatones y las personas que conducen vehículos, así como promover la cultura vial y auxiliar en contingencias causadas por accidentes o eventos públicos masivos;

"LXIV. De acuerdo con la descripción del concepto, la ley resulta inconstitucional en su conjunto porque aparentemente la materia de tránsito es absorbida por la de movilidad, quedando comprendida dentro de ésta y ahora, por ese solo hecho, se convierte en una facultad del Ejecutivo Estatal, en detrimento del Municipio.

"LXV. ...

"LXVI. De acuerdo con la descripción del concepto, la ley resulta inconstitucional en su conjunto porque aparentemente la materia de tránsito es absorbida por la de movilidad, quedando comprendida dentro de ésta y ahora, por ese solo hecho, se convierte en una facultad del Ejecutivo Estatal, en detrimento del Municipio.

"LXVII. ...

"LXVIII. ...

"LXIX. ...

"LXX. ...

"LXXI. ...

"LXXII. ...

"LXXIII. ...

"LXXIV. ...

"LXXV. ...

"LXXVI. Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.



"LXXVII. ...	"LXXVII. ...
"LXXVIII. ...	"LXXVIII. ...
"LXXIX. ...	"LXXIX. ...
"LXXX. ...	"LXXX. ...
"LXXXI. ...	"LXXXI. ...
"LXXXII. ...	"LXXXII. ...
"LXXXIII. ...	"LXXXIII. ...
"LXXXIV. ...	"LXXXIV. ...
"LXXXV. ...	"LXXXV. ...
"LXXXVI. ...	"LXXXVI. ...
"LXXXVII. ...	"LXXXVII. ...
"LXXXVIII. ...	"LXXXVIII. ...
"LXXXIX. ...	"LXXXIX. ...
"XC. ...	"XC. ...
"XCI. ...	"XCI. ...
"XCII. ...	"XCII. ...
"XCIII. ...	"XCIII. ...
"XCIV. ...	"XCIV. ...
"XCV. ...	"XCV. ...
"XCVI. ...	"XCVI. ...
"XCVII. ...	"XCVII. ...
"XCVIII. ...	"XCVIII. ...
"XCIX. ...	"XCIX. ...



<p>"C. Sistema de Movilidad: Al conjunto de elementos y recursos relacionados, cuya estructura e interacción permiten el desplazamiento de personas y bienes; y todos aquellos que se relacionen directa o indirectamente con la movilidad."</p>	<p>"C. De acuerdo con la descripción del concepto, la ley resulta inconstitucional en su conjunto, porque aparentemente la materia de tránsito es absorbida por la de movilidad, quedando comprendida dentro de ésta y ahora, por ese solo hecho, se convierte en una facultad del Ejecutivo Estatal, en detrimento del Municipio."</p>
<p>"Artículo 15. Autoridades</p> <p>"1. Son autoridades en materia de movilidad, las siguientes:</p> <p><u>"I. El Ejecutivo del Estado;</u></p> <p><u>"II. La Secretaría de Movilidad;</u></p> <p><u>"III. La Secretaría de Planeación y Finanzas;</u></p> <p><u>"IV. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano;</u></p> <p><u>"V. El Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima;</u></p> <p><u>"VI. El Instituto Colimense para la Discapacidad;</u></p> <p>"VII. Los Ayuntamientos del Estado; y</p> <p>"VIII. Las demás autoridades que se señalen en esta ley y en otras disposiciones aplicables."</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.</p>
<p>"Artículo 16. Atribuciones del Ejecutivo del Estado</p> <p>"1. <u>Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado.</u></p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.</p>



"2. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o con el auxilio de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, en materia de movilidad, las siguientes:

"I. Dictar y aplicar, en cualquier tiempo, cuando así lo requiera el interés público, las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos;

"II. ...

"III. ...

"IV. ...

"V. Autorizar, con la intervención que en derecho corresponda a la Secretaría (sic) Movilidad y a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, concesiones para la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura carretera y equipamiento de las vías de comunicación y del sistema integrado del transporte;

"VI. Emitir, a propuesta de la secretaría, el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

"VII. ...

"VIII. ...

"IX. Celebrar todo tipo de instrumentos de coordinación y de concertación de acciones con autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, en materia de movilidad en el Estado;

"X. ...



"XI. Coordinar y promover acciones e inversiones con los sectores sociales y privados, con instituciones académicas, grupos empresariales y de transportistas, organizaciones sociales y demás personas interesadas, para el mejoramiento constante del Sistema de Movilidad;

"XII. Autorizar los instrumentos de relación público-privado para la operación de los servicios públicos en su carácter de concesión para las personas morales o físicas, de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos;

"XIII. Expedir, por conducto de la secretaria, las normas generales de carácter técnico relativas a las características de la infraestructura vial, tales como dispositivos, señales, regulación de tránsito, cultura y seguridad vial, de la infraestructura carretera y equipamiento vial, circulación, señalamiento y transporte;

"XIV. ...

"XV. Formular, aprobar, aplicar, evaluar y modificar las políticas de movilidad, estrategias y acciones relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial;"

"Artículo 17. Atribuciones de la secretaría

"1. La secretaría tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Planear, coordinar y evaluar los Programas Estatales en Materia de Movilidad y Seguridad Vial conforme a las disposiciones legales vigentes y los acuerdos que emita el Ejecutivo del Estado;

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.



"II. Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo de la movilidad urbana sustentable en el Estado, dando prioridad a peatones y medios de transporte no motorizados;

"III. Elaborar y someter a aprobación del Ejecutivo del Estado el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, y posteriormente llevar a cabo su implementación;

"IV. Diseñar, proponer y en su caso ejecutar, las políticas públicas estatales en materia de movilidad, educación vial, del servicio público y especial de transporte, infraestructura de movilidad y, en especial, aquellas destinadas a personas que usan las vías peatonales, personas con discapacidad o movilidad limitada y el derecho a la movilidad motorizada y no motorizada en el Estado;

"V. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a mejorar la movilidad en el Estado;

"VI. Opinar sobre los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones en materia de movilidad e infraestructura vial relacionada con el Sistema de Movilidad, incluyendo el servicio público y especial de transporte;

"VII. Promover e impulsar, en coordinación con los Municipios del Estado, la elaboración, implementación y evaluación de Planes Municipales o Metropolitanos Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, bajo el estricto respeto al ámbito de competencia y normatividad municipales, y en alineación con el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, emitiendo opiniones y recomendaciones para su congruencia;



"VIII. ...

"IX. ...

"X. ...

"XI. ...

"XII. ...

"XIII. ...

"XIV. ...

"XV. ...

"XVI. Participar en la realización de los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades en coordinación con las autoridades estatales y municipales, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial, y dando prioridad en todo momento al tránsito peatonal, ciclista y del servicio de transporte público;

"XVII. Proponer a las instancias correspondientes, alternativas que permitan una mejor utilización de las vías públicas, agilizar el tránsito sobre las mismas o disminuir los índices de contaminación ambiental;

"XVIII. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a eliminar las interferencias y obstáculos de la seguridad de los usuarios, especialmente de las personas vulnerables y promoviendo el respeto a los derechos humanos;

"XIX. Promover, en las vías de comunicación de jurisdicción local, en los medios de transporte y en los servicios auxiliares,



las obras de construcción, reparación, conservación y adaptación que sean necesarias para la mayor seguridad de las personas que las usan;

"XX. Determinar las características de la infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar del servicio público de transporte que se requiera para su correcta operación, así como promover su construcción, operación, conservación, mejoramiento y vigilancia;

"XXI. Promover que las vialidades y los nuevos desarrollos urbanos cuenten con accesibilidad a los peatones, personas con discapacidad o movilidad limitada, ciclistas y estacionamientos para bicicletas, basadas en los estudios y planes de movilidad correspondientes que para tal efecto se realicen, a fin de fomentar el uso de transporte no contaminante; sin perjuicio de las acciones que deban ejecutarse en coordinación con los Municipios;

"XXII. ...

"XXIII. ...

"XXIV. ...

"XXV. ...

"XXVI. ...

"XXVII. ...

"XXVIII. ...

"XXIX. ...

"XXX. ...

"XXXI. ...



<p>"XXXII. ...</p> <p>"XXXIII. ...</p> <p>"XXXIV. Modificar los itinerarios, horarios y frecuencias previamente autorizadas en atención al interés público y a la demanda del transporte;</p> <p>"XXXV. ...</p> <p>"XXXVI. ...</p> <p>"XXXVII. ...</p> <p>"XXXVIII. Determinar, señalar, ampliar o reducir en cada camino, ruta o tramo de vía pública de jurisdicción local, el número, capacidad y demás características de los vehículos que en ella deben de operar, según las necesidades del servicio de transporte y las exigencias de su mejoramiento;</p> <p>"XXXIX. ...</p> <p>"XL. Conservar, mantener, mejorar, vigilar, y en su caso proyectar y supervisar cualquier obra que se lleve a cabo en el Sistema Integrado de Transporte Público Regional;</p> <p>"XLI. Dictar y vigilar las políticas de operación del Sistema Integrado de Transporte Público Regional y sus componentes;"</p>	
<p>"Artículo 19. Atribuciones de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano</p> <p>"1. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano tiene las siguientes atribuciones en materia de movilidad:</p> <p>"I. Promover, en coordinación con los Ayuntamientos del Estado y desarrolladores inmobiliarios, las acciones necesarias</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.</p>



para que las vialidades, zonas peatonales existentes, los corredores, andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a los usuarios, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de los peatones, con mayor atención a los grupos vulnerables;

"II. ...

"III. Realizar los proyectos, en coordinación con la secretaría, para la creación, la redistribución, la modificación y la adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del Estado y los estudios realizados en la materia, en los que se brindará prioridad hacia peatones, ciclistas y personas que usan el servicio de transporte público;

"IV. Formular, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas relativos a la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura carretera e infraestructura y equipamiento vial; evaluar los proyectos que se formulen para dictaminar su factibilidad económica y social, así como su impacto ecológico y de riesgo para la población;

"V. Coordinar los proyectos y programas de construcción y ampliación de las obras del sistema de transporte masivo y colectivo; así como autorizarlos en el ámbito de su competencia, y vigilar aquellos que directamente o indirectamente sean operados por el Estado, en coordinación con la secretaría;



"VI. Promover, junto con los Municipios, en el ámbito de su competencia, y en coordinación con la secretaría, las acciones para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, los paraderos de autobús, los andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a las personas, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso a grupos vulnerables; y ..."

"Artículo 20. Atribuciones del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado

"1. El Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colombia, en materia de movilidad, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Apoyar a la secretaría en el diseño, programación e implementación de planes, programas y proyectos para la reducción de contaminantes a la atmósfera y acciones de mejora de la calidad del aire;

"II. Coordinarse con la secretaría, para emitir y verificar las normas y lineamientos que deberán cumplir los vehículos motorizados que cuenten con registro en el Estado en materia de protección al medio ambiente;

"III. Realizar estudios e investigaciones científicas, en coordinación con la secretaría, que tengan como objetivo diagnosticar el impacto ambiental de la situación de transporte prevaleciente, lo que incluye sus costos y beneficios;

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, la porción normativa resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.



"IV. Promover y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de tecnologías sustentables en las unidades que prestan el servicio de transporte público de pasajeros y carga;

"V. Impulsar y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de vehículos limpios, no motorizados, eficientes, con sistemas de tecnologías sustentables; así como el uso de otros medios de transporte amigables con el ambiente, utilizando los avances científicos y tecnológicos; y,

"VI. Las demás facultades y obligaciones que le concedan la presente ley, los reglamentos que de ella deriven, los acuerdos y órdenes del Ejecutivo del Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 22. Atribuciones de los Ayuntamientos

"1. Los Ayuntamientos, en materia de movilidad, dentro de su ámbito de competencia territorial, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Promover la elaboración, la implementación y la evaluación de Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable y Programas Especiales en el ámbito de su competencia;

"II. Participar en la formulación del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima;

"III. Ordenar la realización de los estudios necesarios para la creación y modificación de las vialidades a su cargo, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, municipal o metropolitano, así como el Plan Estatal de

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, la porción normativa resulta inconstitucional porque le impone obligaciones al Municipio, acotando sus facultades en materia de tránsito que la Constitución Federal le otorga.



Movilidad y Seguridad Vial, en los que se brindará prioridad a peatones, ciclistas y las personas que usan el transporte de pasajeros;

"IV. Participar, en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, de manera coordinada con el Poder Ejecutivo Estatal, en la formulación y la implementación de políticas, planes y programas de movilidad urbana sustentable; así como para la planeación, la construcción y la conservación de la infraestructura que para este servicio se requiera;

"V. Diseñar y ejecutar, en materia de movilidad urbana no motorizada, programas de recuperación y habilitación de espacios urbanos para el desplazamiento peatonal y la construcción y mantenimiento de infraestructura para ciclovías en los términos de la presente ley;

"VI. Garantizar mediante la infraestructura e instalación de los señalamientos viales necesarios, la estancia y el tránsito seguro de las personas en las vialidades, la posibilidad de conectarse entre medios de transporte y vialidades, ya sea mediante corredores, andenes, semáforos, puentes, pasos a nivel o a desnivel y otros dispositivos y protecciones necesarias. "Asimismo, evitar que las vialidades, su infraestructura, servicios y demás elementos inherentes o incorporados a éstas sean obstaculizadas o invadidas;

"VII. Mantener dentro del ámbito de sus atribuciones, que la vialidad esté libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular, peatonal, o ciclista, excepto en aquellos casos debidamente autorizados, en cuyo



caso, en la medida de lo posible, no se deberán obstruir los accesos destinados a las personas con discapacidad o movilidad limitada;

"VIII. Proveer en el ámbito de su competencia que la vialidad, la infraestructura vial, ciclista y peatonal, servicios y elementos inherentes o incorporados a ella, se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr este objetivo;

"IX. Llevar a cabo el control de tránsito y la vialidad, preservar el orden público y la seguridad;

"X. Instrumentar, en coordinación con la secretaría y demás dependencias competentes, las acciones necesarias para crear las áreas de transferencia debidamente conectadas con las estaciones de transferencia, tales como: estacionamientos, encierros, corralones y confinamientos públicos; sitios de resguardo para bicicletas; centros de transferencia modal, terminales urbanas y suburbanas; paraderos y puntos de control; y aquellas que determine la secretaría para promover el desarrollo de la entidad;

"XI. Conformar y mantener actualizado un registro de las autorizaciones y avisos de inscripción para el uso de la vialidad, cuando conforme a la normatividad sea procedente;

"XII. Conformar y mantener actualizado un inventario de los servicios, infraestructura y demás elementos inherentes o incorporados a la vialidad, vigilando que en su caso, cuenten con las autorizaciones o avisos necesarios para el efecto;



"XIII. Colocar, mantener y preservar en estado óptimo de utilización, la señalización y la nomenclatura de la vialidad de sus demarcaciones territoriales;

"XIV. Promover y participar en la creación de comisiones u observatorios ciudadanos en materia de movilidad y seguridad vial, como canal de captación, seguimiento, atención de las peticiones y demandas ciudadanas;

"XV. Mantener una coordinación eficiente con la secretaría para coadyuvar en el cumplimiento oportuno de los Planes y Programas del Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad;

"XVI. Emitir visto bueno para la autorización que expida la secretaría, respecto a las bases, sitios y lanzaderas de transporte público, en las vías secundarias de su demarcación;

"XVII. Remitir en forma mensual a la secretaría las actualizaciones para la integración del padrón de estacionamientos públicos;

"XVIII. Implementar programas de seguridad vial en los entornos escolares y áreas habitacionales que garanticen la movilidad integral;

"XIX. Vigilar que las dependencias o los particulares que realicen trabajos o eventos en las aceras impidiendo la movilidad peatonal, coloquen dispositivos que permitan la circulación de peatones con comodidad y seguridad por el arroyo vehicular;

"XX. Elaborar y operar programas para fomentar el uso cotidiano, masivo y seguro de la bicicleta dentro de sus respectivos



territorios; así como para alentar el uso de este modo de transporte alternativo, fomentar la intermodalidad y generar con ello ciudades más saludables, eficientes, equitativas, competitivas y sustentables;

"XXI. Fomentar la movilidad no motorizada y el uso racional del automóvil particular mediante la coordinación con asociaciones civiles, organizaciones sociales, empresas, comités ciudadanos, padres de familias, escuelas y habitantes de su demarcación;

"XXII. Impulsar políticas tendientes a reunir armónicamente usos del suelo y las necesidades de transporte, de tal forma que existan usos de suelo mixto y no única y exclusivamente residenciales;

"XXIII. Garantizar la seguridad de las personas que utilicen la vialidad con el fin de manifestar sus ideas o demandas ante la autoridad competente;

"XXIV. Aplicar en el ámbito de sus facultades las sanciones previstas en la presente ley, excepto para el transporte público y sus modalidades, y demás disposiciones aplicables en materia de tránsito y vialidad;

"XXV. Informar a la población, a través de los medios masivos de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren en forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas o vehículos;

"XXVI. Expedir el reglamento municipal en la materia de conformidad con la presente ley; y,



"XXVII. Las demás facultades y obligaciones que le concedan la presente ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 24. Órganos auxiliares

"1. Para la ejecución y vigilancia de la política de movilidad, la secretaría se auxiliará de los siguientes órganos:

"I. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, conformado por:

"a. El Comité Asesor del Sistema Integrado de Transporte Público del Estado de Colima;

"b. El Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable; y

"c. El Observatorio para la Movilidad Urbana y Seguridad Vial del Estado de Colima.

"2. Los demás comités y órganos en los que participe la secretaría, las instituciones de educación superior y demás institutos, asociaciones u organizaciones especializadas en las materias contenidas en la presente ley podrán ser órganos auxiliares de consulta en todo lo relativo a la aplicación de la misma."

"Artículo 25. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable es un órgano de colaboración, concertación, consulta y opinión, donde participan los sectores público, privado y social, que tiene por objeto diagnosticar, estudiar y analizar la problemática en materia de movilidad, del servicio de transporte, la seguridad vial, así como emitir las

El Legislativo Estatal carece de facultades para delegar atribuciones a terceros en materia de movilidad (materia que incluye al tránsito) que, al menos en las vialidades de jurisdicción municipal, son exclusivas del Municipio.

El Legislativo estatal carece de facultades para delegar atribuciones a terceros en materia de movilidad (materia que incluye al tránsito) que, al menos en las vialidades de jurisdicción municipal, son exclusivas del Municipio.



recomendaciones que para su mejoramiento estime procedentes.

"2. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá un carácter consultivo y honorífico, mediante el cual, el Ejecutivo del Estado, podrá poner a consideración del mismo, a efecto de contar con su opinión al respecto, las acciones que la administración pública estatal emprenda en materia de movilidad."

"Artículo 26. Atribuciones del Consejo Estatal

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Proponer políticas públicas, acciones y programas prioritarios que en su caso ejecute la secretaría para cumplir con el objeto de esta ley;

"II. Emitir opinión acerca de proyectos prioritarios de movilidad, vialidad y transporte, así como el establecimiento de nuevos sistemas, para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga;

"III. Participar en la formulación del Programa y los Planes Integrales de Movilidad y demás programas específicos;

"IV. Dar opinión sobre las herramientas de seguimiento, evaluación y control para la planeación de la movilidad;

"V. Proponer criterios de coordinación para solucionar problemas del transporte entre el Estado y los Municipios;

"VI. Sugerir y proponer proyectos, obras y acciones a las dependencias competentes, respecto de las políticas, planes

El Legislativo Estatal carece de facultades para delegar atribuciones a terceros en materia de movilidad (materia que incluye al tránsito) que, al menos en las vialidades de jurisdicción municipal, son exclusivas del Municipio.



y programas en materia de movilidad y de promoción de la movilidad no motorizada;

"VII. Proponer e impulsar la realización de estudios, análisis e investigaciones que sustenten el diagnóstico, la implementación y la evaluación de políticas, planes y programas en materia de movilidad;

"VIII. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de movilidad y en su caso, recomendar la inclusión a las políticas, los planes y los programas estatales, de las propuestas pertinentes;

"IX. Identificar necesidades que en materia de movilidad tienen los habitantes del Estado en sus distintas ciudades, zonas conurbadas o zonas metropolitanas; que incluya la especificación de los sujetos activos de la movilidad: peatones, ciclistas, quienes usan medios de transporte no motorizados, personas con discapacidad o movilidad limitada, personas adultas mayores, motociclistas, automovilistas, personas que usan el transporte público urbano y suburbano, y las personas que operan vehículos de transporte de carga y mercancías;

"X. Promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de movilidad urbana sustentable; y,

"XI. Las demás que le asignen el gobernador, las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 29. Mecanismos de coordinación interinstitucional

"1. Según los principios establecidos por la presente ley, la movilidad es un tema transversal, multisectorial y multidisciplinario, por lo que el trabajo colaborativo

El establecimiento de regulaciones específicas en materia de tránsito, que es competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga,



entre los órdenes de gobiernos deberá ser estratégico. Deberá existir coordinación interinstitucional que propicie sinergia y complementariedad entre las instituciones para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo en inversiones en los territorios, en materia de movilidad. Las instituciones de los tres órdenes de gobierno, coordinadas por la secretaría, deberán establecer y ejercer vínculos de colaboración estrecha. Para ello se deberán implementar mecanismos como: memorias de entendimiento, acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, lineamientos de trabajo interinstitucional e intersectorial, así como mecanismos de monitoreo, seguimiento y vinculación.

"2. La coordinación deberá implicar mejorar la provisión de los servicios, maximizar recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales, alineando metas, prioridades y recursos."

"Artículo 34. Criterios de la planeación

"1. La planeación de la movilidad en el Estado, observará los siguientes criterios:

"I. Procurar la integración física, de imagen, operativa, tarifaria, informativa, de modo de pago para garantizar que los horarios, transferencias modales, frecuencias de paso y condiciones en las que se proporciona el servicio de transporte público colectivo, sean de calidad para los usuarios que buscan la conexión de rutas urbanas y metropolitanas;

"II. Adoptar medidas para garantizar la protección de la vida y de la integridad física especialmente de las personas con discapacidad y/o movilidad limitada;

ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos particulares en materia de tránsito mediante políticas, y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo o a terceros, y hacerlas coercitivas para el Municipio.



"III. Establecer criterios y acciones de diseño universal en la infraestructura para la movilidad con especial atención a los requerimientos de personas con discapacidad y movilidad limitada;

"IV. Establecer las medidas que incentiven y fomenten el uso del transporte público y el uso racional del automóvil particular;

"V. Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que incidan en la movilidad;

"VI. Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo urbano sustentable y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y a la imagen urbana con relación a la oferta de transporte público, a través de medidas coordinadas con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios, que desincentiven el desarrollo de proyectos inmobiliarios en lugares que no estén cubiertos por el Sistema Integrado de Transporte;

"VII. Impulsar programas y proyectos que coadyuven a garantizar la movilidad en el Estado;

"VIII. Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público y de la movilidad no motorizada;

"IX. Incrementar la resiliencia del Sistema de Movilidad fomentando diversas opciones de transporte y procurando la autonomía, eficiencia, evaluación continua y fortaleza en los elementos cruciales del Sistema de Movilidad;



"X. Promover acciones para hacer más eficiente la distribución de mercancías con objeto de aumentar la productividad de la Ciudad, y reducir los impactos de los vehículos de carga en las demás personas que usan Sistema de Movilidad; y,

"XI. Tomar decisiones con base en diagnósticos, pronósticos y criterios técnicos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos."

"Artículo 38. Clasificación de los instrumentos

"1. La planeación de la movilidad se ejecutará a través de los siguientes instrumentos:

"I. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

"II. Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable; y,

"III. Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable.

"Artículo 39. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial

"1. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial deberá considerar todas las directrices estatales de movilidad constituyendo el marco orientador para la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de orientaciones, criterios, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control. Estas directrices deben establecer la relación entre la movilidad terrestre, los servicios necesarios para que funcionen. También deben establecer la relación entre el uso del suelo, la oferta de transporte público, colectivo, la movilidad no motorizada, mejorando las condiciones y



experiencia de viaje de los usuarios, de acuerdo a los principios de esta ley.

"2. Será responsabilidad de la secretaría, la planeación, ejecución y supervisión en coordinación con las demás autoridades competentes, para la correcta aplicación de este programa, el cual deberá publicarse durante el primer año posterior a la toma de posesión del Ejecutivo del Estado; su vigencia será de seis años y se revisará cada tres años.

"3. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial aplica en todo el territorio estatal y tienen naturaleza de Plan Sectorial, para los efectos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo."

"Artículo 40. Contenido del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial

"1. El contenido mínimo del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial se establecerá en el reglamento, debiendo contener cuando menos:

"I. El diagnóstico;

"II. Las líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo;

"III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; que como mínimo debe incluir temas referentes a:

"a. Equilibrio de las metas de reparto modal para cada ciudad o zona metropolitana desde una perspectiva regional, metropolitana y local;



"b. Visión cero para la reducción de incidentes de tránsito;

"c. Movilidad inteligente a través de la gestión integrada de la demanda;

"d. Estrategias de mejora de la experiencia de viaje de los usuarios, del Sistema de Movilidad en todas sus modalidades;

"e. Mitigación de impactos a la calidad del aire y al cambio climático; y,

"f. Modelos financieros de inversión y promoción de la movilidad urbana sustentable.

"IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación;

"V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución;

"VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios;

"VII. El Programa de Inversiones; y,

"VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y en su caso, corrección del programa."

"Artículo 41. Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable son los documentos básicos para configurar las estrategias de movilidad sostenible de las entidades territoriales del Estado, ya sea por Municipio, por centro de población o por zonas metropolitanas en acuerdo con los Municipios participantes.



"2. La iniciativa para elaborar y aprobar los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos.

"3. El ámbito territorial de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable es el del Municipio o previo acuerdo de los Ayuntamientos afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

"Artículo 44. Contenido de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes, deberán tener como mínimo:

"I. El diagnóstico integrado;

"II. Líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

"III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; como mínimo debe incluir temas referentes a:

"a. Vinculación con la estrategia de desarrollo urbano y territorial;

"b. Seguimiento y gestión de la movilidad de la zona;

"c. Infraestructura para la movilidad;



"d. Ordenación del tránsito de automóviles;

"e. Promoción de los transportes públicos colectivos;

"f. Mejoramiento y eficiencia del transporte público de pasajeros, asegurando la accesibilidad para las personas con discapacidad;

"g. Fomento del uso de la bicicleta como medio de transporte y del desplazamiento peatonal, así como la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad y movilidad limitada;

"h. Acciones encaminadas a reducir hechos de tránsito;

"i. Organización del estacionamiento; y,

"j. Transporte y distribución de mercancías.

"IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación;

"V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución;

"VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios;

"VII. El Programa de Inversiones; y,

"VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización, en su caso, corrección del programa."

"Artículo 45. Aprobación de los Planes Integrales de Movilidad Urbana

"1. La aprobación definitiva de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Municipios y al Ejecutivo del Estado en coordinación con los



Ayuntamientos participantes cuando se trate de zonas metropolitanas, cuya demarcación territorial esté incluida en el plan, con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 46. Vigencia y actualización de los Planes Integrales de Movilidad Urbana

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable deberán tener una vigencia de largo plazo de 10 a 12 años, revisándose cada 6 años. El Programa de Inversiones de cada plan deberá actualizarse cada 3 años, por acuerdo entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos participantes, y con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 49. Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable

"1. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable tienen por objeto el desarrollo sectorizado del Programa Estatal de Movilidad, Seguridad Vial y Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, que de forma enunciativa mas no limitativa son:

- "I. Movilidad no motorizada y accesibilidad universal;
- "II. Transporte de carga;
- "III. Estacionamientos y centros de encierro;
- "IV. Seguridad vial; y,
- "V. Gestión de la demanda.

"2. La elaboración de los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos."



"Artículo 52. Colaboración intermunicipal para la elaboración de programas especiales

"1. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable deben elaborarse por los Ayuntamientos para la jurisdicción territorial de su competencia, o en acuerdo con varios Municipios cuando se trate de temas de carácter metropolitano o regional, respetando los lineamientos del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable vigentes. La secretaría podrá asistir en la elaboración de los programas especiales a solicitud de los Ayuntamientos."

"Artículo 55. Estudios de origen y destino

"1. Los estudios de origen y destino son instrumentos de análisis de la demanda de desplazamiento de la población en un territorio específico, determinado por la distribución espacial de las actividades y de los servicios urbanos que busca satisfacer la población. La elaboración de los estudios de origen y destino se sujetará a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Movilidad.

"2. El ámbito territorial de los estudios de origen y destino es el del Municipio o zonas metropolitanas, con el acuerdo correspondiente de los Ayuntamientos afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

**"Artículo 58. Programa de Inversiones**

"1. El Programa de Inversiones es el instrumento que define las prioridades y los mecanismos de financiación de las infraestructuras y de los servicios para la movilidad, que establecen el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable.

"2. El Programa de Inversiones establecido en la programación de las actuaciones en los medios de transporte y los recursos de que se dispone para financiar en un periodo mínimo de seis años.

"3. Las prioridades de inversión deben fijarse según una evaluación multicriterio de las alternativas existentes, que debe tener en cuenta parámetros económicos, sociales y ambientales.

"4. La elaboración del Programa de Inversiones corresponde al organismo que elabore los Programas de Movilidad Urbana Sustentable o los planes correspondientes. La aprobación de la financiación de las actuaciones programadas corresponde a la administración competente en cada caso, de acuerdo con el procedimiento aplicable.

"5. La elaboración del Programa de Inversiones debe ser comunicada al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, al Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable y a las administraciones con competencias sobre los medios de transporte y sobre las infraestructuras por las que circulan."

El establecimiento de regulaciones específicas en materia de tránsito, que es competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos particulares en materia de tránsito mediante políticas, y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo o a terceros, y hacerlas coercitivas para el Municipio, y menos aún obligarle a que destine recursos para que puedan ser ejecutadas las inversiones correspondientes.



"Artículo 59. Banco de proyectos

"1. La secretaría establecerá un banco de proyectos, integrado por estudios y proyectos ejecutivos en materia de movilidad, vialidad y transporte, producto del cumplimiento de las condiciones establecidas como Medidas de Integración de Movilidad en las Resoluciones Administrativas de los Estudios de Impacto de Movilidad que emita la secretaría, así como todos aquellos que sean elaborados por la administración pública estatal. El banco de proyectos estará disponible para consulta de las dependencias, organismos, entidades y delegaciones, con objeto de facilitar la verificación de documentos existentes establecidos en la Ley Estatal de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado."

"Artículo 63. Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable

"1. El Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable, será de carácter público-privado y tendrá por objeto captar, administrar y aportar recursos que contribuyan a mejorar las condiciones de la infraestructura, seguridad vial y acciones de cultura en materia de movilidad. Su naturaleza e integración se determinarán en el decreto de su creación.

"2. Los recursos del fondo estarán integrados por:

"I. Los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos;

"II. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos;

El establecimiento de regulaciones específicas en materia de tránsito, que es competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos particulares en materia de tránsito mediante políticas, y mucho menos que delegue esta facultad al Ejecutivo o a terceros, y hacerlas coercitivas para el Municipio, y menos aún obligarle a que destine recursos para que puedan ser ejecutadas las inversiones correspondientes por un tercero distinto al Municipio.



"III. Los relativos al pago de derechos correspondientes a la resolución administrativa de impacto de movilidad y cualquier otro tipo de ingresos por la realización de acciones de compensación de los efectos negativos sobre la movilidad y la calidad de vida que, en su caso, le sean transferidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y previo acuerdo con el Ejecutivo Estatal;

"IV. Lo relativo al pago de derechos correspondientes por acciones conjuntas y con acuerdos previos con los Ayuntamientos, en materia de tránsito y vialidad:

"V. Los recursos no tarifarios, entendidos como los provenientes de la publicidad exhibida en el equipamiento del Sistema Integrado de Transporte Regional, de conformidad al artículo 64 de la presente ley:

"VI. Las herencias, legados y donaciones que reciba;

"VII. Las aportaciones mensuales de las empresas que tengan registro para funcionar como operadoras de redes de gestión de la demanda en los términos de la presente ley; y,

"VIII. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto.

"3. El fondo será coordinado por el Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable."



"Artículo 64. Los recursos no tarifados

"1. Los recursos no tarifados son los que se obtienen a través de la ejecución de actividades distintas a la operación del transporte de personas y regularmente son las relacionadas a la explotación de espacios publicitarios en la infraestructura del mobiliario urbano asociado al servicio de transporte, en los vehículos afectos al servicio o en cintillas de publicidad en páginas de Internet."

El establecimiento de regulaciones específicas en materia de tránsito, que es competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos particulares en materia de tránsito mediante políticas, y mucho menos que pueda obtener recursos derivados de la explotación de espacios publicitarios en la infraestructura del mobiliario urbano asociado al servicio de transporte, dado que dicha infraestructura es colocada generalmente en vialidades del orden municipal, y la norma impugnada no la restringe a las de carácter estatal.

"Artículo 65. Cultura de la movilidad

"1. La cultura de la movilidad son todas las manifestaciones que surgen de la relación de las personas y las comunidades en la vialidad, entre sí y también su relación con el espacio, la infraestructura, el equipamiento, el transporte y otros elementos de uso público mientras se transportan.

"2. La secretaría será la encargada de fomentar una cultura de respeto al derecho a la movilidad de sus habitantes y visitantes, garantizando la seguridad, la protección de la vida, la cortesía, y el respeto a la diversidad."

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal.

"Artículo 66. Cierres de circulación vehicular para fines recreativos, culturales y deportivos

"1. La secretaría podrá, en coordinación con otras instituciones, dependencias y

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso otorgar indiscriminadamente atribuciones en materia de tránsito al Ejecutivo Estatal



entidades, realizar cierres temporales de calles usadas generalmente para tránsito vehicular, poniendo a disposición de las personas que habitan el Estado y los turistas el espacio público con fines recreativos, culturales y deportivos, bajo los siguientes lineamientos:

"I. Establecer la periodicidad, horario y rutas adecuadas así como el nombre del programa;

"II. Promover la participación de empresas privadas, asociaciones civiles, colectivos y ciudadanos, así como la gestión y ordenamiento del espacio para estos;

"III. Determinar la cantidad de personal e insumos necesarios para operar la acción respectiva; y,

"IV. Coordinarse con otras instancias para la operación de la acción, así como para ofrecer servicios y actividades de acuerdo a las funciones y jurisdicción de cada una."

sin precisar que estarán acotadas a las vialidades de jurisdicción estatal.

"Artículo 74. Sistema de Movilidad

"1. El Sistema de Movilidad tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y bienes a través de los subsistemas de infraestructura, servicios, operación y control inscritos en el territorio del Estado.

"2. El Sistema de Movilidad deberá atender los requerimientos de movilidad de personas y bienes de las zonas urbanas y del área rural.

"3. El Sistema de Movilidad debe integrar de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y bienes con los diferentes tipos de

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el párrafo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar atribuciones en materia de movilidad (que incluye al tránsito) al Ejecutivo Estatal.



vías y espacios públicos de la ciudad incluyendo el territorio rural. Este actuará de manera interdependiente con la estructura socio-económica y territorial."

"Artículo 91. Componentes del Sistema de Movilidad

"1. El Sistema de Movilidad se divide en:

"I. Subsistema de infraestructura y equipamiento vial: Compuesto por la malla vial arterial, intermedia, principal, secundaria y local, además de vías y pasos peatonales, red de infraestructura ciclista y corredores de movilidad local, así como la malla vial en las zonas rurales, incluye la red de infraestructura y equipamiento para los servicios complementarios de la movilidad, tales como estacionamientos, estaciones de transferencia, terminales de carga, entre otros;

"II. Subsistema de transporte: Se encuentra estructurado alrededor de redes de modos de transporte no motorizado, y motorizado con modalidades de servicio público colectivo, individual motorizado, individual no motorizado, especial y de carga, transporte privado, mercantil, y de carga privada; y,

"III. Subsistema de operación: Se conforma por los centros de control de tránsito, semaforización y sistemas tecnológicos de vigilancia y operación del tránsito, además del cuerpo de supervisión en sitio."

Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito ya que al Ejecutivo Estatal le otorga la rectoría en materia de movilidad.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



<p>"Artículo 92. Componentes del subsistema de infraestructura y equipamiento vial</p> <p>"1. Los componentes del subsistema de infraestructura y equipamiento vial son:</p> <p>"I. Estructura estratégica de la red;</p> <p>"II. Espacio público peatonal;</p> <p>"III. Espacio público vial;</p> <p>"IV. Infraestructura para la transferencia;</p> <p>"V. Equipamiento de movilidad;</p> <p>"VI. Terminales de pasajeros;</p> <p>"VII. Estacionamientos;</p> <p>"VIII. Depósitos vehiculares;</p> <p>"IX. Oficinas, talleres y patios de encierro; y,</p> <p>"X. Mobiliario y dispositivos para la movilidad."</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, ya que al Ejecutivo Estatal le otorga la rectoría en materia de movilidad.</p> <p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias competencia exclusiva del Municipio, bajo el pretexto de la movilidad, constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito, regulación de actividades económicas, bienes propiedad del Municipio y espacio público en territorio municipal.</p>
<p>"Artículo 93. Estructura estratégica de la red vial</p> <p>"1. La regulación de la red vial estará a cargo del Gobierno del Estado, en el ámbito de su competencia, cualquier proyecto de construcción, ampliación o remodelación que se ejecute requerirá de su autorización."</p>	<p>Atendiendo al concepto de movilidad establecido en el artículo 13, fracción XLIII, de la ley, el artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles y espacio público en territorio municipal.</p>
<p>"Artículo 94. Coordinación para la construcción y gestión de la estructura estratégica de la red vial</p> <p>"1. La secretaria notificará a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p>



sobre los proyectos de construcción, ampliación o remodelación en la red vial que se autoricen, para efecto de que la secretaria lleve a cabo la programación de obra en la vía pública.

"2. Todo nuevo proyecto para la construcción de vialidades en el Estado deberá considerar espacios de calidad, accesibles para personas con discapacidad, y con criterios de diseño universal para la circulación de peatones y ciclistas; así como lo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano y la normatividad aplicable vigente en la materia.

"3. La secretaria y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con los Municipios, deberán garantizar que en todas las vialidades del Estado, exista señalización vial y nomenclatura, con el propósito de proporcionar una mayor orientación a la población y agilizar la fluidez del tránsito peatonal y vehicular."

"Artículo 95. Competencia entre el Estado y los Municipios en la estructura estratégica de la red vial

"1. La construcción y conservación de las vías estatales quedan reservadas al Gobierno del Estado. Las vías primarias, secundarias y locales corresponden a los Municipios. Las vías peatonales y ciclistas serán atendidas dependiendo del entorno en que se ubiquen.

"2. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios en el ámbito sus atribuciones son las únicas facultadas para la instalación y preservación de la señalización vial."

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



"Artículo 99. Calles completas

"1. Se consideran calles completas las vialidades diseñadas y construidas para operar bajo estrictos controles de seguridad para los usuarios, en las cuales los peatones, ciclistas, usuarios de transporte público y conductores de todas las edades y habilidades son capaces de moverse con seguridad a lo largo y ancho de las vialidades.

"2. La secretaría deberá desarrollar las normas, lineamientos, políticas y proyectos que promuevan el acceso seguro, eficiente, integrado e interconectado a la movilidad, asegurando que existan los espacios adecuados para sus usuarios.

"3. La secretaría deberá elaborar indicadores de eficiencia de calles completas considerando de forma enunciativa, mas no limitativa, lo siguiente:

- "I. Kilómetros de vías ciclistas, exclusivas o compartidas;
- "II. Kilómetros de vías peatonales;
- "III. Porcentaje de intersecciones con cruces accesibles;
- "IV. Porcentaje de cruces peatonales con accesibilidad universal;
- "V. Tasas de incidentalidad vial;
- "VI. Tasa de infantes caminando o pedalear a la escuela;
- "VII. Reparto modal;
- "VIII. Porcentaje de viajes en transporte público colectivo; y,

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades a la Secretaría de Movilidad en materia de tránsito, calles y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



"IX. Las demás que se determinen en los reglamentos, políticas, programas y proyectos emanados de la presente ley."

"Artículo 100. Infraestructura para la transferencia entre modos de transporte

"1. La infraestructura para la movilidad contará con áreas de transferencia destinadas a la conexión de los diversos modos de transporte que permitan un adecuado funcionamiento del tránsito peatonal y vehicular.

"2. El Gobierno del Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia deberán establecer y mantener la infraestructura para la movilidad y sus servicios. Se garantizará la estancia y tránsito en la vía pública en condiciones de seguridad y accesibilidad de las vialidades y de los servicios de transporte.

"3. De conformidad con la presente ley y los ordenamientos que de ella emanen, la administración pública estatal garantizará que los habitantes del Estado, a través de la infraestructura de transferencia puedan optar libremente dentro de los modos disponibles, aquel que resuelva sus necesidades de traslados. Para ello deberá ofrecer información que permita elegir las alternativas más eficientes para los desplazamientos, dando a conocer las situaciones que alteren la operación de los sistemas de transporte público y las vialidades."

"Artículo 101. Coordinación para la construcción, explotación, gestión y mantenimiento de la infraestructura de transferencia

"1. El Ejecutivo del Estado deberá establecer en coordinación con los Municipios,

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar al Ejecutivo facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.



las áreas de transferencia para el transporte en el Estado que permitan la correcta operación del Sistema de Movilidad.

"2. El Ejecutivo del Estado instrumentará las acciones necesarias para crear, conservar y optimizar estos espacios, para lo cual la secretaría emitirá el Manual de Diseño y Operación de las Áreas de Transferencia para el Transporte en el Estado de Colima, así como los estudios y acciones necesarias para la reconversión de las áreas de transferencia existentes con objeto de mejorar su infraestructura y servicios.

"3. La administración, explotación y supervisión de las terminales de transporte público y centros de transferencia modal corresponde al Ejecutivo del Estado, el cual podrá otorgar la construcción y explotación de estos equipamientos a través de concesiones, permisos o esquemas de coinversión."

"Artículo 106. Terminales de pasajeros y de transporte de carga

"1. Las terminales de pasajeros son los lugares en donde se efectúa la salida y llegada de las unidades para el ascenso y descenso de pasajeros. Tratándose de transporte de carga en general, especializada o de materiales para la construcción, en las que se efectúa la recepción, almacenamiento y despacho de mercancías, el acceso, estacionamiento y la salida de vehículos destinados a este servicio.

"2. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría, en coordinación con la autoridad municipal, estará facultado para establecer estaciones-paraderos, terminales y centrales de pasajeros o de carga, bases de inicio y cierre de circuito, necesarias para el aprovechamiento del servicio de transporte."

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar al Ejecutivo facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal para que éste se coordine con los Municipios, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



"Artículo 107. Estacionamientos

"1. Se entenderá por estacionamiento al lugar de propiedad pública o privada, que se destine a la estancia transitoria o permanente de vehículos.

"2. La regulación se realizará por el Estado, por conducto de la secretaría y por los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con apego a esta ley y a las disposiciones reglamentarias que para tal efecto establezcan.

"3. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán las zonas en que se permita o restrinja el estacionamiento de vehículos en vía pública, además de determinar las zonas propensas a la instalación de sistemas de cobro por estacionamiento en vía pública de acuerdo a su jurisdicción, a fin de ser publicadas en los instrumentos regulatorios correspondientes.

"4. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán y autorizarán los espacios exclusivos de estacionamiento de vehículos en la vía pública para personas con discapacidad, motocicletas, bicicletas, bahías de transporte público de pasajeros y carga, servicio de acomodadores y de todo aquel servicio público que requiera sitios para la permanencia de vehículos."

El artículo resulta inconstitucional porque obliga a los Municipios a coordinarse con la secretaría estatal para el ejercicio de una facultad que le es exclusiva, y no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 108. Clasificación de los estacionamientos

"1. Los lineamientos técnicos de diseño vial y señalamientos para delimitar estos espacios se establecerán de manera congruente, en los manuales de la secretaría y reglamentos municipales correspondientes, debiéndose sujetar de manera



enunciativa, y no limitativa, a la siguiente clasificación:

"I. Estacionamientos fuera de la vía pública: Corresponde al servicio de estacionamiento público, prestado por una autoridad o un particular, que tiene por finalidad la recepción, guarda y devolución de vehículos motorizados y no motorizados en los lugares debidamente autorizados mediante el pago de una tarifa;

"II. Estacionamientos vehiculares: Corresponde al espacio físico para satisfacer las necesidades de individuos, instituciones o empresas para el resguardo de vehículos, siempre que el servicio sea gratuito;

"III. Estacionamientos en vía pública: Corresponde al espacio físico establecido en la vialidad, para detener y desocupar los vehículos; sólo cuando así lo disponga la autoridad competente, se podrá exigir el pago de una tarifa; y,

"IV. Estacionamientos masivos para bicicletas: Corresponde al espacio físico y/o mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado."

"Artículo 109. Políticas generales para los estacionamientos

"1. Corresponde a la secretaría llevar el registro de estacionamientos públicos con base en la información proporcionada por los Municipios. La información recabada deberá ser integrada y publicada de forma semestral a través de una base de datos georreferenciada.

"2. Los estacionamientos públicos y privados, deberán contar con las instalaciones

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades a la secretaría en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya



necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los vehículos. Dispondrán de espacios exclusivos para vehículos que cuenten con distintivo oficial para personas con discapacidad, así como para mujeres embarazadas, e instalaciones necesarias para proporcionar el servicio a los usuarios de bicicletas y motocicletas.

"3. La secretaría propondrá al Ejecutivo del Estado, con base en los estudios correspondientes, determinar la política tarifaria para el cobro del servicio en los estacionamientos públicos por cada Municipio, siempre buscando cumplir con los objetivos de reducción del uso del automóvil particular e incentivar el uso del transporte público y no motorizado.

"4. El Ejecutivo del Estado podrá implementar sistemas de control, supervisión y cobro de estacionamiento de vehículos en la vía pública, ya sea en forma directa o a través de terceros especializados a quienes se les otorgue un permiso o concesión.

"5. La operación de los sistemas de cobro de estacionamiento en vía pública estará a cargo de la secretaría, así como a través de terceros, según lo señale el reglamento correspondiente, de acuerdo a las disposiciones que ahí se establezcan."

"Artículo 110. Depósitos vehiculares

"1. Los depósitos vehiculares serán aquellos lugares oficiales para el resguardo de cualquier vehículo sujetos a almacenamiento por encontrarse a disposición de una autoridad administrativa o judicial, cuya operación y funcionamiento se encuentra a cargo del Ejecutivo del Estado o en su

que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de espacio público y actividades derivadas del tránsito en territorio municipal al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia



<p>defecto concesionados a personas morales que cuenten con la autorización estatal para la prestación de dicho servicio.</p> <p>"2. Las causas por las que se podrán retirar vehículos o remolques de la vía pública, así como el procedimiento para su retiro, almacenamiento y recuperación se establecerán en el reglamento correspondiente."</p>	<p>exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito, sus derivadas y espacio público en territorio municipal.</p>
<p>"Artículo 111. Oficinas, talleres y patios de encierro</p> <p>"1. Las oficinas, talleres y patios de encierro son los espacios para el ejercicio de actividades propias de administración, operación, guarda, supervisión y mantenimiento de los autobuses que conformen el Sistema de Movilidad. Además de oficinas administrativas para el control de salidas, registros y manejo estadístico de la operación.</p> <p>"2. Las especificaciones de los predios destinados a este fin, así como la operación y regulación de los mismos se establece en el reglamento correspondiente."</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de espacio público y actividades derivadas del tránsito en territorio municipal al ser materias exclusivas del Municipio.</p> <p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito, sus derivadas y espacio público en territorio municipal.</p>
<p>"Artículo 112. Mobiliario y dispositivos para la movilidad</p> <p>"1. Se consideran como mobiliario y dispositivos de la movilidad los siguientes:</p> <p>"I. Bici-estacionamientos: Lugar donde se colocan las bicicletas cuando no están en uso, o bien, el conjunto de elementos de señalización, protección y soporte que posibilita dicha localización;</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p> <p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto</p>



"II. Mobiliario urbano: Todo elemento urbano complementario ubicado en vía pública o en espacios públicos, con la finalidad de facilitar las necesidades de peatones y ciclistas; y,

"III. Dispositivos de movilidad: Elementos destinados al control del tránsito, procurando el ordenamiento de los movimientos predecibles, a través del uso adecuado de los mismos, haciendo de la vialidad un elemento funcional de sistema de comunicaciones. Del mismo modo proporcionarán información con el objetivo de prevenir accidentes, preservando la seguridad de quienes utilicen el sistema vial. Los dispositivos viales nunca deberán ser utilizados como medios de publicidad.

"2. La secretaría será la responsable de establecer y aprobar el mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado, junto con las características de fabricación y mantenimiento.

"3. La secretaría será la responsable de determinar y aprobar todas aquellas estructuras, objetos y elementos de creación humana, instalados en el espacio público para su uso, delimitación, servicio u ornamentación, tales como: placas de nomenclatura, bancas, luminarias, depósitos de basura, casetas, paraderos entre otros."

"Artículo 113. Placas de nomenclatura vial

"1. Las placas de nomenclatura de las vías, tendrán el diseño y las medidas estándar que se señalen en las Normas Técnicas para la Elaboración y Colocación de Placas de Nomenclatura del Estado de Colima. El diseño de las placas

al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia



de nomenclatura para las zonas históricas, será elaborado por el comité correspondiente y la secretaría, debiendo ser aprobado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

"2. El contenido de los señalamientos mencionados será el publicado en el Manual de Señalización Vial y Dispositivos de Seguridad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Cualquier nuevo señalamiento deberá ser aprobado por la secretaría y publicarse de manera oficial, en el ámbito de su competencia. Ninguna señal podrá llevar un mensaje que no sea esencial para el control del tránsito. Las características, ubicación y contenido se especificarán en los acuerdos o reglamentos correspondientes.

"3. Se incluyen también en este rubro:

"a. Dispositivos de seguridad;

"b. De obra y dispositivos diversos;

"c. Señalamientos y dispositivos para protección en zonas de obras viales; y,

"d. Semáforos.

"4. Las especificaciones de los dispositivos de movilidad, su aplicación, disposición y cualquier aspecto relacionado con su uso, diseño y utilización será determinado por la secretaría."

"Artículo 114. Elementos auxiliares al Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial

"1. Se consideran parte integrante del Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial:

exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.



"I. Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás accesorios o conexos de los mismos destinados al transporte público; y,

"II. Los terrenos que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior.

"2. En todo el Estado y los Municipios se consideran como vías públicas, para los efectos de esta ley, únicamente las de comunicación terrestre, sobre su uso y aprovechamiento, así (sic) como respecto de la prestación del servicio de transporte público en sus diferentes modalidades, aquellas construidas directamente por el Estado, o en coordinación o colaboración con los Municipios o por cooperación con particulares y las de jurisdicción federal o municipal que sean entregadas en administración al Estado.

"3. Para la utilización en cualquier forma de los derechos de vía en materia de movilidad y de transporte en el Estado, se requiere contar con la autorización de la autoridad competente conforme a esta ley, y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 115. Colaboración entre autoridades para la gestión de infraestructura

"1. La secretaría tiene facultades para modificar, reducir o ampliar la clasificación o características de circulación, distribución, aspectos específicos de los carriles de circulación de todos los caminos y puentes de jurisdicción estatal, tanto libres de cuota como aquellos que son de pago de peaje, cuando así se requiera, tomando en cuenta las características de tránsito seguro, así como los requerimientos económicos y de comunicación del Estado.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.



"2. La secretaría podrá asistir a los Municipios en los aspectos específicos de los carriles de circulación y de todos los caminos y puentes de jurisdicción municipal, en la elaboración de criterios normativos, las especificaciones de pesos y dimensiones de los vehículos que circulen por las vías municipales.

"3. Corresponde a la secretaría coordinar, determinar, contratar y emitir opinión sobre los estudios y proyectos, así como procedimientos de construcción, operación y conservación de la infraestructura vial, incluyendo los caminos y puentes, así como definir la clasificación de las vialidades del Estado.

"4. La planeación de las vialidades, así como la definición de los componentes que la integran será responsabilidad de la secretaría, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Cualquier creación, modificación, actualización o distribución deberá contar con aprobación de la secretaría.

"5. Para incorporar infraestructura, servicios y/o cualquier elemento a la vialidad, es necesario contar con la autorización de las autoridades en el ámbito de sus atribuciones. Las autoridades municipales y la secretaría se coordinarán para efectos de la incorporación a que se refiere este párrafo.

"6. Los requisitos, procedimiento (sic) para obtener la autorización para la incorporación de infraestructura, servicios y elementos a la vialidad, así (sic) como las causas para su extinción y revocación se establecerán en el reglamento correspondiente."

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.



"Artículo 116. Corresponsabilidad para la operación segura de las vialidades

"1. Las autoridades estatales y municipales propiciarán y fomentarán el tránsito seguro de los usuarios de la vía pública considerando la jerarquía de movilidad y los criterios de accesibilidad universal, estableciendo lo anterior en su diseño, uso y destino.

"2. En el otorgamiento o modificación de las autorizaciones para la incorporación de elementos a la vialidad, los Municipios deberán ajustarse a los instrumentos del Sistema de Planeación de la Movilidad y al Sistema de Planeación Urbana Territorial."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 156. Centros de control de tránsito

"1. Los centros de control de tránsito permiten la interrelación tecnológica entre las diferentes infraestructuras, vías y servicios de transporte y movilidad, para la toma de decisiones de forma eficaz y coordinada, tanto en situaciones de normalidad como especiales.

"2. Estos sistemas hacen uso de tecnologías de punta en información y comunicaciones para recolectar, procesar y analizar datos de tránsito para la elaboración de estrategias y acciones que permitan mejorar la circulación vehicular, mitigar sus efectos negativos y reducir los tiempos de atención a siniestros, emergencias y eventualidades que se presenten, con el fin último de salvaguardar la vida de las personas.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



<p>"3. Los centros de control de tránsito pueden ser implementados por los Municipios en el ámbito de su jurisdicción permitiendo la interoperabilidad entre todos los centros de control de tránsito en el Estado."</p>	<p>Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.</p>
<p>"Artículo 157. Objetivos de los centros de control de tránsito"</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p>
<p>"1. Los principales objetivos de los centros de control de tránsito son:</p>	<p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.</p>
<p>"I. Generación y análisis de datos de información de tránsito;</p>	
<p>"II. Optimización de la red vial;</p>	
<p>"III. Gestión de recursos;</p>	
<p>"IV. Regulación y control de la operación vial en todas las modalidades de transporte;</p>	
<p>"V. Disminución de la accidentalidad;</p>	
<p>"VI. Desarrollo de una cultura ciudadana hacia la visión cero defunciones;</p>	
<p>"VII. Eficiencia energética de la flota de transporte público;</p>	
<p>"VIII. Generación e interacción con el usuario para la planeación de viajes y atención a quejas; y,</p>	
<p>"IX. Monitoreo ambiental para la disminución de emisiones contaminantes."</p>	



"Artículo 158. Componentes auxiliares de los centros de control de tránsito

"1. Los centros de control de tránsito podrán cumplir con los siguientes componentes:

"I. Centro de foto detección de multas: sistema que recopila videos, fotografías y datos a través de cámaras y radares para determinar la comisión de una infracción de tránsito en el marco de esta ley y sus reglamentos;

"II. Control de circuito cerrado: permite el monitoreo visual con el propósito de detectar incidentes que puedan afectar la movilidad. Pueden ser ubicados en puntos fijos o móviles. Se conecta directamente con las autoridades de seguridad y de movilidad para la atención oportuna de incidentes; y,

"III. Generación de alertas para tránsito u operación de transporte.

"2. Dichos servicios podrán ser operados por la secretaría, o bien, a través de un tercero con un contrato de operación como se establezca en los pliegos de licitación correspondiente y de acuerdo a los lineamientos de las leyes correspondientes. Cuando los servicios sean otorgados por un tercero, la secretaría será la única encargada de validar infracciones viales detectadas por las tecnologías y comparendos digitales."

"Artículo 252. Jurisdicción del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado

"1. La jurisdicción del Sistemas (sic) de Bicicletas Públicas se refiere a la extensión o cobertura del o los polígonos de

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.



actuación e interacción del sistema. La cobertura del o los polígonos del sistema estará acotada al límite municipal, en caso de requerirse una cobertura metropolitana, se deberá garantizar que las condiciones tecnológicas y físico mecánicas de todas las partes que componen los sistemas sean compatibles y no reduzcan, cancelen, limiten o afecten el servicio previamente prestado."

Las facultades reglamentarias municipales en materia de tránsito, calles, vía pública y control de su patrimonio no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.

"Artículo 270. Objetos de concesionamiento

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

"1. Serán objetos de concesionamiento la explotación de los diferentes componentes del Sistema de Movilidad Urbana, mismas que serán otorgadas exclusivamente por el Ejecutivo del Estado, con excepción de aquellas modalidades de servicio que preste de forma directa el Estado.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"2. Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son:

"I. Colectivo urbano;

"II. Individual motorizado;

"III. Individual no motorizado;

"IV. Especial; y,

"V. Carga.

"3. La explotación por parte de particulares, de la siguiente infraestructura especializada que forma parte de los servicios auxiliares para la movilidad, susceptible de concesión y operación son:

"I. Terminales de integración;

"II. Sistema de peaje;



<p>"III. Estaciones;</p> <p>"IV. Carriles exclusivos;</p> <p>"V. Estacionamientos masivos; y,</p> <p>"VI. Sistemas de control de la operación.</p> <p>"4. Los servicios auxiliares para la movilidad no podrán ser explotados a través de permisos."</p>	
<p>"Artículo 286. Otorgamiento de concesiones</p> <p>"1. El Ejecutivo del Estado podrá otorgar de manera unilateral o por convocatoria pública, las concesiones, contratos de operación y permisos, de acuerdo a los estudios que al efecto se realicen, previa declaratoria de necesidad del servicio."</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p>
<p>"Artículo 303. Expedición de permisos</p> <p>"1. Los permisos se expedirán por la secretaría en términos de lo dispuesto por la presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes.</p> <p><u>"2. Los permisos para servicios auxiliares de transporte público podrán ser expedidos por las autoridades municipales en términos de lo dispuesto por la presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes.</u></p> <p><u>"3. Los permisos emitidos por la autoridad municipal deberán respetar la política tarifaria definida para la explotación de infraestructura que se señala en la presente ley y los reglamentos respectivos."</u></p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p> <p>El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.</p>



"Artículo 306. Clasificación de permisos de operación

"1. Los permisos de operación se clasifican en:

"I. Permiso de transporte público, en la (sic) modalidades que dicta la presente ley;

"II. Depósito de vehículos de propiedad particular;

"III. Estacionamientos públicos;

"IV. Centro de verificación vehicular;

"V. Centro de revisión físico-mecánica; y,

"VI. Permiso para empresas de redes de acceso y gestión de la demanda de transporte público."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 311. Permisos de operación para depósitos de vehículos

"1. Son de propiedad particular y se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en las vías públicas del Estado, así como aquellos remitidos por la autoridad correspondiente."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



"Artículo 312. Permisos de operación para estacionamientos públicos

"1. Son los que se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos de forma temporal por el propietario o conductor del vehículo."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 313. Permisos de operación para centros de verificación

"1. El permiso de operación para centro de verificación vehicular es el que se otorga a personas morales certificadas para cubrir una necesidad de verificar la calidad de combustión interna y las emisiones contaminantes de los vehículos registrados en el Registro Público Vehicular del Estado, con excepción de los vehículos que por sus características tecnológicas les resulte imposible la aplicación de protocolos de prueba establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

**"Artículo 314. Permisos de operación para centro de revisión físico-mecánica"**

"1. Se otorga para cubrir una necesidad de verificación físico-mecánica de vehículos para transporte público que circulan por los caminos y vialidades estatales. Se podrán otorgar solamente a personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios y de conformidad con las normas aplicables en la materia.

"2. Los requisitos y procedimientos para la obtención de permisos de operación para depósitos vehiculares, estacionamientos públicos, centros de verificación vehicular y centros de revisión físico-mecánica, serán establecidos en la reglamentación correspondiente, además de lo establecido en la presente ley."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 315. Permisos para servicios conexos"

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la prestación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permissionarios o por un tercero.

"2. Sólo podrán solicitar permisos de operación mencionados en el párrafo anterior, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público, conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.



"Artículo 324. Permisos de explotación de infraestructura

"1. Es el que se otorga a las personas morales para operar los servicios complementarios, auxiliares o accesorios que se ofrecen para la mejor prestación de los servicios públicos de transporte, y se clasifican en:

"I. Terminales;

"II. Sitios y bases de contratación;

"III. Estacionamiento masivo de bicicletas;

"IV. Oficinas, talleres y patios de encierro;

"V. Depósito de vehículos de propiedad pública; y,

"VI. Publicidad en equipamiento y vehículos.

"2. La secretaría definirá para cada caso los requisitos y procedimientos para la emisión de los permisos mencionados en las fracciones anteriores.

"3. Sólo podrán solicitar permisos de explotación mencionados en el presente artículo, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público, conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.

El establecimiento de regulaciones específicas en materias de competencia exclusiva del Municipio constituye un exceso del Congreso del Estado respecto al ejercicio de las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, ya que si bien es cierto que le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios, ello no implica regular aspectos medulares del desarrollo del Municipio en materia de tránsito y espacio público en territorio municipal.

"Artículo 325. Permisos para servicios conexos

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica

El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.



<p>para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la prestación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permisionarios o por un tercero."</p>	
<p>"Artículo 383. Facultad concurrente para sancionar</p> <p>"1. La secretaría por conducto de su personal autorizado y los cuerpos de seguridad vial municipales, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo a las necesidades operativas, trabajarán de forma coordinada para atender adecuadamente eventos que impacten en la operación y seguridad vial, tomando en cuenta los elementos básicos de la movilidad que se incluyen en la presente ley."</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p> <p>Los reglamentos municipales no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.</p>
<p>"Artículo 384. Homologación de los reglamentos municipales con la ley</p> <p>"1. Las disposiciones y sanciones que establece la presente ley y sus reglamentos, deberán ser consideradas para el análisis, estudio e implementación de sus normas en materia de vialidad municipal, con el propósito de que sea la norma base para el diseño de los reglamentos municipales. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en las actividades de las instituciones de tránsito y vialidad de los Municipios."</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque los reglamentos municipales no derivan su validez de las normas estatales ni federales, sino exclusivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se articula por el principio de competencia y no del de jerarquía.</p>
<p>"Artículo 386. Reglamento y tabulador de multas</p> <p>"1. La aplicación de las multas correspondientes se establecerá en el reglamento respectivo que contendrá el tabulador para determinar las mismas, <u>emitido por el Ejecutivo del Estado</u>, en el que se fijará el margen de aplicación por un mínimo de</p>	<p>El artículo resulta inconstitucional porque no es facultad del Congreso delegar facultades en materia de tránsito, calles, bienes municipales y espacio público en territorio municipal, al ser materias exclusivas del Municipio.</p>



una y un máximo de quinientas Unidades de Medida y Actualización como sanción pecuniaria, atendiendo al tipo de falta y su gravedad, reincidencia de la acción u omisión, y las demás circunstancias propias de la persona, conductor, propietario, concesionario o permisionario, sea persona física o moral, la que cometió la infracción o se le atribuya como corresponsable, la cual podrá estar sujeta a modificaciones cuando así lo requiera el interés público."

CUARTO.—Trámite de la controversia. Por proveído de catorce de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 91/2017 y ordenó se turnara al Ministro Eduardo Medina Mora I., como instructor del procedimiento.¹

Mediante diverso proveído dictado el día siguiente por el Ministro instructor, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, se ordenó su emplazamiento para que formularan la contestación correspondiente y, finalmente, se ordenó dar vista a la entonces Procuraduría General de la República, para que en su caso manifestara lo que considerara conducente.

QUINTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Por escrito recibido el quince de mayo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Andrés Gerardo García Noriega, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, dio contestación a la demanda entablada en su contra, en la que en síntesis, sostuvo lo siguiente:²

Los argumentos vertidos por el promovente resultan infundados, toda vez que, contrario a lo que afirma la movilidad sustentable y el acceso universal, es

¹ Cuaderno en el que se actúa. Folio 33.

² Ídem. Folios 45 a 68.



materia concurrente y, entonces, la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima no es inconstitucional, ya que no invade las facultades del Municipio ni su autonomía; esto es, dicha ley reconoce el ámbito de competencia municipal respecto a la movilidad urbana y privilegia respetar dicho ámbito de competencia municipal frente a la estatal y, para reforzarlo, enuncia las atribuciones y facultades del Municipio, sin que ello signifique que sea limitativo, ya que la ley en comento expresa puntualmente que las acciones del gobierno estatal y las del Municipio se estarán a sus respectivos ámbitos de competencia.

Lo anterior es así, ya que inclusive hay que considerar respecto de la movilidad urbana sustentable y el acceso universal (y que al parecer pasa inadvertido para el Municipio) que existen tanto vías y espacios públicos estatales como municipales, por lo que el Ejecutivo tendrá facultades y atribuciones para actuar respecto de las áreas de su jurisdicción y, en aquellas que sean municipales, inexorablemente requerirá de los convenios de colaboración respectivos que se encuentran previstos en la propia ley de movilidad combatida, principalmente en la fracción VII del apartado 2 del artículo 4o. (en realidad 6o.),³ así como los numerales 9,⁴ 10⁵ y 30.⁶

³ "Artículo 6. El Sistema de Movilidad y su gestión

"...

"2. El Sistema de Movilidad tendrá como base los siguientes elementos:

"...

"VII. El ámbito de competencia: Las competencias de las diferentes instituciones que participan en la gestión del sistema, establecidas en la presente ley, sus reglamentos y el marco normativo en general, garantizará el derecho a la movilidad, al establecer el ámbito de competencia de la administración pública estatal y las municipales, de las funciones correspondientes a la formulación de política y planeación de la movilidad y las de operación del sistema, generando los mecanismos de coordinación institucional necesarios, así como los mecanismos de interacción con el sector privado y la sociedad civil."

⁴ "Artículo 9. Ámbitos de aplicación estatal y municipal

"1. La administración pública estatal y las municipales, en el ámbito de sus competencias, deberán sujetarse a todas las disposiciones establecidas en la presente ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables, y observar su contenido en las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones de gobierno que incidan en los diversos aspectos de la movilidad de personas y bienes."

⁵ "Artículo 10. Competencia en materia de movilidad

"1. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría y de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, implementará políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, la operación de fondos, planes de



Resulta inoperante el argumento del promovente en el sentido de que la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima le estuviera otorgando facultades al gobernador que son propias y exclusivas del Municipio.

De igual forma, resulta evidente el Congreso del Estado de Colima no invade la competencia del Municipio al aprobar la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, pues esta materia no es exclusiva del Municipio, sino concurrente, en donde además, si bien es cierto no puede hacer nugatorias las facultades del Municipio para la prestación del servicio público de tránsito, supuesto al que se refiere el artículo 115, fracción III, de la Constitución, sí puede legislar sobre la planeación, ordenamiento y regulación en materia de competencia y, en ese sentido, es de observarse que el Congreso del Estado no legisló en materia de tránsito, sino en materia de movilidad sustentable y accesibilidad universal, esto es, se trata de disposiciones que inciden en su objeto, fines, principios rectores y transversalidad diversos derechos humanos.

Resulta incongruente señalar que la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima invada la competencia de materias que son propias y exclusivas del Municipio, y en que la Constitución otorga autonomía, ya que se privilegia generar mecanismos de coordinación institucional necesarios, así como los mecanismos de interacción con el sector privado y la sociedad civil, por el que la administración pública estatal y las municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme al artículo 9 de la ley referida, deberán sujetarse

desarrollo urbano y todo lo que sea competencia concurrente en materia de movilidad de personas y bienes con jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas aplicables, con respecto a movilidad y transporte de bienes.

"2. Los Ayuntamientos y sus presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, implementarán políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con sus planes de desarrollo municipal y planes de desarrollo urbano y todo lo demás que sea competencia concurrente en materia de movilidad con jurisdicción en su territorio municipal, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales aplicables, con respecto a movilidad de personas y bienes."

⁶ "Artículo 30. Convenios de colaboración

"1. La secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, entidades privadas y demás órganos para el desarrollo de estudios, programas y proyectos que le permitan lograr los objetivos y premisas planteados por la presente ley, sin que con ello se quebranten los principios que busca la movilidad urbana sustentable."



a todas las disposiciones ahí establecidas, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables, y observar su contenido en las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones de gobierno que incidan en los diversos aspectos de la movilidad de personas y bienes.

Es importante resaltar que las normas contenidas en la Ley de Movilidad impugnada constituyen un marco normativo homogéneo, que otorga uniformidad a la prestación del servicio de la movilidad y el transporte en toda la entidad.

La competencia normativa estatal se extiende, entre otros, a los siguientes rubros: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular; reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular; reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables, facultades de las autoridades, y los medios de impugnación competentes en la materia.

La ley de movilidad cuestionada habilita un espacio real y efectivo para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos, en este caso, relativo al servicio de tránsito, que la Constitución deja a cargo de los Municipios, conforme a las especificaciones de su contexto.

Con apego a una interpretación conforme a la Constitución, las normas contenidas en la legislación impugnada deben interpretarse en el sentido de que las facultades municipales de creación normativas están intocadas y que pueden desplegarse sin cortapisas, al menos respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular.

Estos rubros permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de la circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales de manera no limitativa.



En tal sentido, la ley de movilidad garantiza un espacio suficiente para que los Municipios adopten normas de concreción y ejecución que deben permitirles ejercer su potestad constitucional a ser distintos en lo que les es propio, y a expresarlo desplegando la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

De ahí que, haciendo prevalecer una interpretación conforme a la Constitución, es factible llegar a la conclusión de que las normas contenidas en la Ley de Movilidad son un marco de actuación general, y si bien algunas de ellas inciden directamente con el ámbito material que corresponde al servicio público municipal de tránsito, circunstancia razonable en atención a la vinculación existente con el servicio de movilidad y transporte de bienes y personas, la determinación específica sobre lo que atañe a los respectivos aspectos del tránsito municipal corresponde invariablemente a los Municipios, y la intervención de las autoridades del Estado se dará a través de los mecanismos de coordinación que la propia ley establece, con la anuencia de los órganos de decisión de los referidos Municipios.

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Colima. Por su parte, el Congreso del Estado de Colima, por conducto del presidente de su Mesa Directiva, José Guadalupe Benavides Florián, dio contestación a la demanda entablada en su contra mediante escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de mayo de dos mil diecisiete, en la que sostuvo medularmente lo siguiente:⁷

La controversia constitucional es improcedente, toda vez que la actuación desplegada por el Congreso del Estado de Colima lo fue en ejercicio pleno de las facultades constitucionales y legales con que está investido y cumpliendo en todo momento con los procedimientos previstos en las leyes y reglamentos que rigen la actuación del mismo, por lo que al ser infundada la controversia, lo procedente es su sobreseimiento.

⁷ *Ibidem*. Folios 155 a 171.



El actuar del Congreso del Estado de Colima se apoya plenamente en la interpretación del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, mismo que expresa que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

SÉPTIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el cuatro de julio de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes** y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto se retornó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, nuevo Ministro instructor.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece



de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de disposiciones generales.

SEGUNDO.—Oportunidad. Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para la presentación de la demanda tratándose de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

El Decreto No. 240 por el que se aprueba la Ley de Movilidad para el Estado de Colima fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el lunes treinta de enero de dos mil diecisiete, por tanto, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del martes treinta y uno de enero al martes catorce de marzo de dos mil diecisiete, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria en cita; de dicho plazo se descuenta el lunes seis de febrero, por ser inhábil, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de noviembre de dos mil trece.

Si la controversia constitucional fue recibida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el jueves trece de marzo de dos mil diecisiete, se concluye que se presentó de manera **oportuna**.

TERCERO.—Legitimación activa. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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



"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Francisco Javier Rodríguez García, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Colima, Estado de Colima, carácter que acreditó con la constancia de mayoría y validez, expedida por el Consejo Municipal Electoral de Colima, así como el acta de quince de octubre de dos mil quince,



relativa a la sesión de Cabildo del Ayuntamiento de Colima, Colima, en la cual tomó posesión del cargo.⁸

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 51, fracción II, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,⁹ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Colima, Estado de Colima, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Colima**, dio contestación a la demanda Andrés Gerardo García Noriega, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de once de febrero de dos mil dieciséis, expedida a su favor por el ciudadano José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima.¹⁰

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Colima, en el artículo 60, vigente al momento de la presentación de la demanda, disponía:

"Artículo 60. La administración pública del Estado será centralizada y paraestatal conforme a su ley orgánica y las demás leyes que expida el Congreso del Estado.

⁸ *Ibidem*. Folios 25 a 32.

⁹ "Capítulo VI

"De las facultades y obligaciones de los síndicos

"**Artículo 51.** Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los Cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio."

¹⁰ *Ibidem*. Folio 69.



"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos que son competencia del Poder Ejecutivo del Estado, éste se auxiliará de un secretario general de Gobierno y de los secretarios, consejero jurídico y demás servidores públicos de las dependencias y entidades que integran la administración pública centralizada y paraestatal en los términos que dispongan las leyes respectivas. ..."

El artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima establece que:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XII. Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica."

En consecuencia, Andrés Gerardo García Noriega **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Colima** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

Por otro lado, en representación del **Poder Legislativo del Estado de Colima**, dio contestación a la demanda José Guadalupe Benavides Florián, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima, carácter que acredita con copia certificada del acta de la sesión pública ordinaria número tres, celebrada por el Pleno de dicho órgano legislativo, el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete.¹¹

¹¹ Ibidem. Folios 172 a 214.



Al respecto, el artículo (sic) resulta relevante citar los artículos 37, primer párrafo y 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima:

"**Artículo 37.** El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la directiva del Congreso, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de éstos, electos por mayoría simple mediante votación secreta."

"**Artículo 42.** Son atribuciones del presidente de la directiva:

"...

"II. Representar legalmente al Congreso."

De la lectura de dichos preceptos se desprende que la directiva del Congreso, por conducto de su presidente, tiene a su cargo la representación jurídica del Congreso, por lo que José Guadalupe Benavides Florián cuenta con legitimación para comparecer en representación de la autoridad demandada.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En el presente caso, el presidente de la directiva del Congreso del Estado de Colima señaló que la presente controversia es improcedente, pues la actuación desplegada por el Congreso fue en ejercicio de las facultades constitucionales y legales con que está investido y cumpliendo en todo momento con los procedimientos previstos en las leyes y reglamentos que rigen la actuación del mismo, por lo que al ser infundada la controversia, lo procedente es su sobreseimiento.

Debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer, toda vez que el análisis de la legalidad del ejercicio de las facultades del Congreso es una cuestión que atañe al fondo del asunto, pues para pronunciarse al respecto, es necesario atender al marco legal aplicable.

Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SEXTO.—Estudio de fondo. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de establecer una mayor claridad expositiva, abordará el análisis correspondiente a la controversia constitucional de mérito en el orden siguiente:

- **Parte preliminar:** cuyo contenido se divide en: **I)** precisión de los preceptos normativos impugnados; **II)** argumentos torales del Municipio actor y autoridades demandadas; y, **III)** exposición de precedentes aplicables al caso concreto.

- **Parte primera**, en la que se analizan las normas que vulneran las atribuciones y competencias del Municipio actor.

- **Parte segunda**, en la que, finalmente, se desarrollan las normas que no vulneran el orden constitucional.

Dicho lo anterior, se tiene que:

- **Parte preliminar**

- I) Precisión de los preceptos normativos impugnados**

Si bien del escrito inicial de demanda *a priori* se desprende que el Municipio actor intenta combatir la totalidad de la Ley de Movilidad Sustentable para el



Estado de Colima, lo cierto es que de la lectura integral de la misma se tiene que únicamente formuló de manera particular argumentos en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXIV, LXVI, LXXVI y C, 15, 16, numerales 1 y 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones I a VII, XVI a XXI, XXXIV, XXXVIII, XL y XLI, 19, numeral 1, fracciones I, III, IV, V y VI, 20, numeral 1, 22, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 156, 157, 158, 252, 270, 286, 303, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324, 325, 383, 384 y 386 de la ley en mención; los cuales a su parecer, inciden en sus competencias municipales en materia de servicio público de tránsito, de acuerdo al contenido del artículo 115 de la Constitución Federal.

Así pues, el estudio que en este considerando se desarrolla únicamente versa en relación con el contenido de los preceptos normativos que se estiman impugnados, los cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 1. Objeto

"1. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en todo el Estado y tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, organizar, regular, ejecutar, controlar, evaluar y gestionar la movilidad de personas y bienes; respetando la concurrencia de los derechos humanos para un libre tránsito sustentable, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y en el marco legal aplicable, mediante una política estatal de movilidad orientada para asegurar el poder de elección de la población que permita su efectivo desplazamiento en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades del desarrollo personal y el bienestar de la colectividad en su conjunto, procurando un equilibrio transversal entre los factores de desarrollo urbano, social, económico, turístico, medioambientales y sociales, en forma articulada, integral y sistemática.

"2. En el Estado de Colima se considera de utilidad pública la prestación del servicio de transporte de personas y bienes, así como el establecimiento de instalaciones, terminales, estacionamientos, encierros, confinamientos y demás



infraestructura necesaria para la prestación del servicio, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente al Ejecutivo del Estado, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, a quienes indistintamente, mediante concesiones, permisos o autorizaciones, se les encomiende la realización de dichas actividades, en términos de esta ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."

"Artículo 2. Fines

"1. Son fines de la presente ley, establecer:

"I. El derecho a la movilidad de personas y bienes estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado y los Municipios hacia su cumplimiento;

"II. La competencia del Estado y los Municipios en materia de movilidad de personas y bienes;

"III. Las bases para la planeación, organización, regulación, ejecución, control, evaluación y gestión de la política estatal de movilidad de personas y bienes, de acuerdo a lineamientos que se emitan en la materia;

"IV. El Sistema de Movilidad;

"V. Los derechos y obligaciones de las personas en materia de movilidad de personas y bienes; y,

"VI. Las bases para fomentar y consolidar la organización y participación de los sectores sociales, económicos y de la población en general en las políticas de movilidad de personas y bienes."

"Artículo 3. Principios rectores

"1. La administración pública estatal y las municipales al planear, diseñar, implementar, autorizar y ejecutar las políticas, programas y acciones públicas, que



involucren la materia de movilidad de personas y bienes, observarán los principios rectores siguientes:

"I. Igualdad: Todos los ciudadanos tienen derecho a la movilidad en igualdad de condiciones, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición;

"II. Equidad: Equiparar las oportunidades de la población para alcanzar un efectivo ejercicio de su derecho a la movilidad, poniendo especial énfasis en grupos en desventaja física, social y económica, para reducir la exclusión;

"III. Responsabilidad social: Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante;

"IV. Sustentabilidad y bajo carbono: Solucionar los desplazamientos de personas y sus bienes, con los mínimos efectos negativos sobre la calidad de vida y el medio ambiente, al incentivar el uso de transporte público y no motorizado, así como impulsar el uso de tecnologías sustentables en los medios de transporte;

"V. Competitividad: La movilidad debe regirse por la efectividad en el uso de sus componentes para garantizar la circulación de las personas y de los bienes bajo criterios de logística integral;

"VI. Crecimiento inteligente: La movilidad debe considerar la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicios y equipamientos;

"VII. El peatón como centro del Sistema de Movilidad: el peatón debe tener el primer nivel de prevalencia dentro del Sistema de Movilidad;

"VIII. Seguridad: Privilegiar las acciones de prevención del delito e incidentes de tránsito durante los desplazamientos de la población, con el fin de proteger la integridad física de las personas y evitar la afectación a los bienes públicos y privados;

"IX. Accesibilidad: Garantizar que el Sistema de Movilidad cuente con los elementos que faciliten su libre y eficiente acceso y uso;



"X. Resiliencia: Lograr que el Sistema de Movilidad tenga capacidad para soportar situaciones fortuitas o de fuerza mayor, con una recuperación de bajo costo para la sociedad y al medio ambiente;

"XI. Calidad: Los componentes del Sistema de Movilidad deben contar con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado, en condiciones higiénicas, de seguridad, y con mantenimiento regular, para proporcionar una adecuada experiencia de viaje;

"XII. Multimodalidad: Ofrecer a los diferentes grupos usuarios opciones de servicios y modos de transporte integrados, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular; y,

"XIII. Innovación tecnológica: El diseño y ejecución de los medios orientados a la aplicación de nuevas tecnologías para el desarrollo sustentable de eficiencia energética y de fuentes de energías renovables; así como emplear soluciones apoyadas en tecnología de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, tendiente a la automatización y eliminación del error subjetivo, así como a la reducción de las externalidades negativas de los desplazamientos.

"2. Los principios establecidos en la presente ley constituirán un conjunto de parámetros que deberán orientar la gestión de la movilidad al cumplimiento de sus fines."

"Capítulo II

"Del derecho y jerarquía de la movilidad

"**Artículo 4.** Eje transversal del derecho de movilidad

"1. El objeto, los fines, las premisas, los objetivos, los conceptos, las prioridades y los principios establecidos en esta ley constituyen el eje transversal en



el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse las políticas estatales que tengan incidencia en la movilidad de personas y bienes; y su observancia será obligatoria para la administración pública estatal y las municipales."

"Artículo 6. El Sistema de Movilidad y su gestión

"1. El Estado, para garantizar el derecho a la movilidad, deberá lograr que el Sistema de Movilidad esté debidamente dispuesto y funcionando. En todo caso, el eje principal del derecho universal de la movilidad será la persona usuaria, a partir de lo cual se consolidará un Sistema de Movilidad equitativo, seguro, eficiente y sustentable, que además garantice la interacción entre los prestadores de servicios, los componentes del sistema y los procesos para su funcionamiento.

"2. El Sistema de Movilidad tendrá como base los siguientes elementos:

"I. La seguridad: Deberá ser garantizada a través de la accesibilidad, facilidad en las transferencias entre servicios, cruces seguros, vehículos en condiciones óptimas, capacitación a las personas que conducen vehículos, iluminación, vigilancia y sistemas de información;

"II. La fluidez: Estará relacionada con la regularidad y confiabilidad de los servicios de transporte público, oferta y cobertura, información que deberá facilitar la planeación de los viajes, medio único de pago y opciones de compra y recarga de tarjetas en los casos aplicables para uso del transporte público, entre otras que posibiliten un uso fácil del sistema;

"III. La autonomía: Implicará el uso de la infraestructura y servicios del sistema de manera independiente para no depender de otros, así como señalización, tecnologías y sistemas de información y comunicación, e imagen del sistema de transporte público;

"IV. La optimización: Estará referido (sic) a que en el menor tiempo posible se llegue al destino deseado, y comprenderá la infraestructura necesaria y suficiente, con criterios de equidad para las distintas personas que usan el sistema;

"V. La infraestructura y los servicios de transporte: El Sistema de Movilidad tendrá dos grandes componentes: la infraestructura y los servicios de transporte.



La infraestructura para la movilidad se deberá jerarquizar considerando los usos del suelo, las necesidades de movilidad, la conectividad y además deberá gestionarse desde el punto de vista de la construcción así como el mantenimiento. Los servicios de transporte se compondrán por: el transporte público desde la perspectiva de su integración con los otros modos; el no motorizado que deberá considerar la provisión de redes de bicicletas y peatones; el transporte privado desde la gestión para un uso racional del mismo; y el de carga que deberá ser visto desde el concepto del ordenamiento logístico;

"VI. Las políticas públicas: Para lograr la disposición y funcionamiento efectivo de los componentes señalados en la fracción anterior, se establecerán políticas públicas coherentes con las necesidades ciudadanas y ajustadas a sus contextos; una adecuada y eficiente gestión institucional, la cual cuente con una alta capacidad técnica, claros mecanismos de regulación y control; fluida comunicación con las personas que usan el sistema a través de procesos de capacitación y sistemas de información; así como seguimiento y evaluación que ofrezcan elementos para la toma de decisiones; y,

"VII. El ámbito de competencia: Las competencias de las diferentes instituciones que participan en la gestión del sistema, establecidas en la presente ley, sus reglamentos y el marco normativo en general, garantizará el derecho a la movilidad, al establecer el ámbito de competencia de la administración pública estatal y las municipales, de las funciones correspondientes a la formulación de política y planeación de la movilidad y las de operación del sistema, generando los mecanismos de coordinación institucional necesarios, así como los mecanismos de interacción con el sector privado y la sociedad civil."

"Artículo 8. Supuestos de utilidad pública en materia de movilidad

"1. En el Estado se considera de utilidad pública:

"I. La prestación del servicio público y privado de transporte de personas, de transporte de carga y distribución de bienes;

"II. La infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar de los servicios públicos de transporte de pasajeros y de carga que garantice la eficiencia en la prestación del servicio;



"III. La señalización vial y nomenclatura; y,

"IV. Las demás que se establezcan en la presente ley, sus reglamentos y las demás normas de la materia."

"Artículo 9. Ámbitos de aplicación estatal y municipal

"1. La administración pública estatal y las municipales, en el ámbito de sus competencias, deberán sujetarse a todas las disposiciones establecidas en la presente ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables, y observar su contenido en las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones de gobierno que incidan en los diversos aspectos de la movilidad de personas y bienes."

"Artículo 10. Competencia en materia de movilidad

"1. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría y de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, implementará políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, la operación de fondos, Planes de Desarrollo Urbano y todo lo que sea competencia concurrente en materia de movilidad de personas y bienes con jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas aplicables, con respecto a movilidad y transporte de bienes.

"2. Los Ayuntamientos y sus presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, implementarán políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con sus Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Desarrollo Urbano y todo lo demás que sea competencia concurrente en materia de movilidad con jurisdicción en su territorio municipal, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales aplicables, con respecto a movilidad de personas y bienes."

"Artículo 12. Supletoriedad

"1. En todo lo no previsto expresamente por esta ley y sus reglamentos, se aplicará en forma supletoria, en lo conducente:



"I. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado;

"II. La Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado;

"III. Ley de Zonas Metropolitanas del Estado;

"IV. Ley de Fomento para el Uso de la Bicicleta en el Estado;

"V. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado;

"VI. Ley para el Fomento de Energías Renovables y Eficiencia Energética del Estado;

"VII. Ley de Asentamientos Humanos del Estado; y,

"VIII. Todas aquellas, que con independencia de la normatividad señalada en el presente artículo, se requieran para la aplicación de la presente ley."

"Capítulo III

"Del glosario de términos

"Artículo 13. Glosario

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"II. Agente de seguridad pública, tránsito y vialidad municipal: A la persona competente o habilitada por la autoridad competente para cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos para el control del tránsito, y en caso de percatarse de una infracción, levantar boletas de infracción e imponer multas;

"...

"VI. Auditoría de movilidad: A la evaluación de las operaciones y procesos generados en el transporte de pasajeros, de carga y particular en sus distintas



modalidades, para verificar el cumplimiento de la normatividad y de los parámetros de buenas prácticas de operación y servicio, con el objeto de definir e instrumentar las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger a los peatones, ciclistas y a las personas que usan el transporte público;

"VII. Auditoría de seguridad vial: Al examen formal de un proyecto vial o de tránsito, existente o futuro o de cualquier proyecto que tenga influencia sobre una vía, en la cual un grupo de profesionales calificados informa del riesgo potencial de accidentes y el comportamiento de seguridad de dicho proyecto;

"VIII. Autorización: Al acto administrativo mediante el cual se autoriza a organismos, entidades y órganos político administrativos, la prestación del servicio público de transporte, o a personas físicas o morales la incorporación de infraestructura, elementos o servicios a la vialidad, o bien, el uso y aprovechamiento de estos últimos;

"...

"XXVIII. Congestionamiento vial: A la afectación de la vialidad por condición de un flujo vehicular que se ve saturado, debido generalmente al exceso de aforo de las vías comúnmente en las horas de máxima demanda, o que dicho volumen excesivo de vehículos, se deba a alguna causa humana o natural, que impide la circulación normal de los vehículos, ocasionando la concentración de un número considerable de éstos a la vez, en un espacio determinado, produciendo incrementos en los tiempos de viaje, recorridos y consumo excesivo de combustible;

"...

"XXXVII. Dispositivos para el control del tránsito: Al conjunto de elementos que procuran el ordenamiento de los movimientos del tránsito; previenen y proporcionan información a los usuarios de la vía para garantizar su seguridad, permitiendo una operación efectiva del flujo peatonal y vehicular;

"...



"LXIII. Movilidad: Al conjunto de desplazamientos de las personas y los bienes a través de diversos modos y que deben hacerse por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural, de ocio, o cualquier otro tipo;

"...

"LXIV. Movilidad no motorizada: Al desplazamiento realizado a pie o a través de vehículos no motorizados;

"LXVI. Movilidad urbana: Al conjunto de desplazamientos de personas y bienes que se realizan para acceder a las oportunidades que ofrece la ciudad. Estos desplazamientos se efectúan mediante redes de comunicación y vehículos en el entorno urbano;

"...

"LXXVI. Personal de apoyo vial: Al elemento de la Secretaría de Movilidad responsable de brindar información vial, prestar apoyos a peatones y las personas que conducen vehículos, así como promover la cultura vial y auxiliar en contingencias causadas por accidentes o eventos públicos masivos;

"...

"C. Sistema de Movilidad: Al conjunto de elementos y recursos relacionados, cuya estructura e interacción permiten el desplazamiento de personas y bienes; y todos aquellos que se relacionen directa o indirectamente con la movilidad; ..."

"Capítulo II

"De la gobernanza de la movilidad

"Sección primera

"De las autoridades

"**Artículo 15.** Autoridades

"1. Son autoridades en materia de movilidad, las siguientes:



"I. El Ejecutivo del Estado;

"II. La Secretaría de Movilidad;

"III. La Secretaría de Planeación y Finanzas;

"IV. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano;

"V. El Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima;

"VI. El Instituto Colimense para la Discapacidad;

"VII. Los Ayuntamientos del Estado; y,

"VIII. Las demás autoridades que se señalen en esta ley y en otras disposiciones aplicables."

"Artículo 16. Atribuciones del Ejecutivo del Estado

"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado.

"2. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o con el auxilio de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, en materia de movilidad, las siguientes:

"I. Dictar y aplicar, en cualquier tiempo, cuando así lo requiera el interés público, las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos;

"...

"V. Autorizar, con la intervención que en derecho corresponda a la Secretaría (sic) Movilidad y a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, concesiones para la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura



carretera y equipamiento de las vías de comunicación y del sistema integrado del transporte;

"VI. Emitir, a propuesta de la secretaría, el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

"...

"IX. Celebrar todo tipo de instrumentos de coordinación y de concertación de acciones con autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, en materia de movilidad en el Estado;

"...

"XI. Coordinar y promover acciones e inversiones con los sectores sociales y privados, con instituciones académicas, grupos empresariales y de transportistas, organizaciones sociales y demás personas interesadas, para el mejoramiento constante del Sistema de Movilidad;

"XII. Autorizar los instrumentos de relación público-privado para la operación de los servicios públicos en su carácter de concesión para las personas morales o físicas, de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos;

"XIII. Expedir, por conducto de la secretaría, las normas generales de carácter técnico relativas a las características de la infraestructura vial, tales como dispositivos, señales, regulación de tránsito, cultura y seguridad vial, de la infraestructura carretera y equipamiento vial, circulación, señalamiento y transporte;

"XV. Formular, aprobar, aplicar, evaluar y modificar las políticas de movilidad, estrategias y acciones relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial; ..."

"Artículo 17. Atribuciones de la secretaría

"1. La secretaría tendrá las siguientes atribuciones:



"I. Planear, coordinar y evaluar los Programas Estatales en Materia de Movilidad y Seguridad Vial conforme a las disposiciones legales vigentes y los acuerdos que emita el Ejecutivo del Estado;

"II. Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo de la movilidad urbana sustentable en el Estado, dando prioridad a peatones y medios de transporte no motorizados;

"III. Elaborar y someter a aprobación del Ejecutivo del Estado el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, y posteriormente llevar a cabo su implementación;

"IV. Diseñar, proponer y en su caso ejecutar, las políticas públicas estatales en materia de movilidad, educación vial, del servicio público y especial de transporte, infraestructura de movilidad y, en especial, aquellas destinadas a personas que usan las vías peatonales, personas con discapacidad o movilidad limitada y el derecho a la movilidad motorizada y no motorizada en el Estado;

"V. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a mejorar la movilidad en el Estado;

"VI. Opinar sobre los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones en materia de movilidad e infraestructura vial relacionada con el Sistema de Movilidad, incluyendo el servicio público y especial de transporte;

"VII. Promover e impulsar, en coordinación con los Municipios del Estado, la elaboración, implementación y evaluación de Planes Municipales o Metropolitanos Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, bajo el estricto respeto al ámbito de competencia y normatividad municipales, y en alineación con el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, emitiendo opiniones y recomendaciones para su congruencia;

"...

"XVI. Participar en la realización de los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades en coordinación con las



autoridades estatales y municipales, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial, y dando prioridad en todo momento al tránsito peatonal, ciclista y del servicio de transporte público;

"XVII. Proponer a las instancias correspondientes, alternativas que permitan una mejor utilización de las vías públicas, agilizar el tránsito sobre las mismas o disminuir los índices de contaminación ambiental;

"XVIII. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a eliminar las interferencias y obstáculos de la seguridad de los usuarios, especialmente de las personas vulnerables y promoviendo el respeto a los derechos humanos;

"XIX. Promover, en las vías de comunicación de jurisdicción local, en los medios de transporte y en los servicios auxiliares, las obras de construcción, reparación, conservación y adaptación que sean necesarias para la mayor seguridad de las personas que las usan;

"XX. Determinar las características de la infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar del servicio público de transporte que se requiera para su correcta operación, así como promover su construcción, operación, conservación, mejoramiento y vigilancia;

"XXI. Promover que las vialidades y los nuevos desarrollos urbanos cuenten con accesibilidad a los peatones, personas con discapacidad o movilidad limitada, ciclistas y estacionamientos para bicicletas, basadas en los estudios y planes de movilidad correspondientes que para tal efecto se realicen, a fin de fomentar el uso de transporte no contaminante; sin perjuicio de las acciones que deban ejecutarse en coordinación con los Municipios;

"...

"XXXIV. Modificar los itinerarios, horarios y frecuencias previamente autorizadas en atención al interés público y a la demanda del transporte;



"...

"XXXVIII. Determinar, señalar, ampliar o reducir en cada camino, ruta o tramo de vía pública de jurisdicción local, el número, capacidad y demás características de los vehículos que en ella deben de operar, según las necesidades del servicio de transporte y las exigencias de su mejoramiento;

"...

"XL. Conservar, mantener, mejorar, vigilar, y en su caso proyectar y supervisar cualquier obra que se lleve a cabo en el Sistema Integrado de Transporte Público Regional;

"XLI. Dictar y vigilar las políticas de operación del Sistema Integrado de Transporte Público Regional y sus componentes; ..."

"Artículo 19. Atribuciones de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano

"1. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano tiene las siguientes atribuciones en materia de movilidad:

"I. Promover, en coordinación con los Ayuntamientos del Estado y desarrolladores inmobiliarios, las acciones necesarias para que las vialidades, zonas peatonales existentes, los corredores, andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a los usuarios, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de los peatones, con mayor atención a los grupos vulnerables;

"...

"III. Realizar los proyectos, en coordinación con la secretaría, para la creación, la redistribución, la modificación y la adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del Estado



y los estudios realizados en la materia, en los que se brindará prioridad hacia peatones, ciclistas y personas que usan el servicio de transporte público;

"IV. Formular, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas relativos a la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura carretera e infraestructura y equipamiento vial; evaluar los proyectos que se formulen para dictaminar su factibilidad económica y social, así como su impacto ecológico y de riesgo para la población;

"V. Coordinar los proyectos y programas de construcción y ampliación de las obras del sistema de transporte masivo y colectivo; así como autorizarlos en el ámbito de su competencia, y vigilar aquellos que directamente o indirectamente sean operados por el Estado, en coordinación con la secretaría;

"VI. Promover, junto con los Municipios, en el ámbito de su competencia, y en coordinación con la secretaría, las acciones para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, los paraderos de autobús, los andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a las personas, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso a grupos vulnerables; y, ..."

"Artículo 20. Atribuciones del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado

"1. El Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima, en materia de movilidad, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Apoyar a la secretaría en el diseño, programación e implementación de planes, programas y proyectos para la reducción de contaminantes a la atmósfera y acciones de mejora de la calidad del aire;

"II. Coordinarse con la secretaría, para emitir y verificar las normas y lineamientos que deberán cumplir los vehículos motorizados que cuenten con registro en el Estado en materia de protección al medio ambiente;



"III. Realizar estudios e investigaciones científicas, en coordinación con la secretaría, que tengan como objetivo diagnosticar el impacto ambiental de la situación de transporte prevaleciente, lo que incluye sus costos y beneficios;

"IV. Promover y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de tecnologías sustentables en las unidades que prestan el servicio de transporte público de pasajeros y carga;

"V. Impulsar y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de vehículos limpios, no motorizados, eficientes, con sistemas de tecnologías sustentables; así como el uso de otros medios de transporte amigables con el ambiente, utilizando los avances científicos y tecnológicos; y,

"VI. Las demás facultades y obligaciones que le concedan la presente ley, los reglamentos que de ella deriven, los acuerdos y órdenes del Ejecutivo del Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 22. Atribuciones de los Ayuntamientos

"1. Los Ayuntamientos, en materia de movilidad, dentro de su ámbito de competencia territorial, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Promover la elaboración, la implementación y la evaluación de Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable y Programas Especiales en el ámbito de su competencia;

"II. Participar en la formulación del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima;

"III. Ordenar la realización de los estudios necesarios para la creación y modificación de las vialidades a su cargo, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, municipal o metropolitano, así como el Plan Estatal de Movilidad y Seguridad Vial, en los que se brindará prioridad a peatones, ciclistas y las personas que usan el transporte de pasajeros;



"IV. Participar, en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, de manera coordinada con el Poder Ejecutivo Estatal, en la formulación y la implementación de políticas, Planes y Programas de Movilidad Urbana Sustentable; así como para la planeación, la construcción y la conservación de la infraestructura que para este servicio se requiera;

"V. Diseñar y ejecutar, en materia de movilidad urbana no motorizada, programas de recuperación y habilitación de espacios urbanos para el desplazamiento peatonal y la construcción y mantenimiento de infraestructura para ciclovías en los términos de la presente ley;

"VI. Garantizar mediante la infraestructura e instalación de los señalamientos viales necesarios, la estancia y el tránsito seguro de las personas en las vialidades, la posibilidad de conectarse entre medios de transporte y vialidades, ya sea mediante corredores, andenes, semáforos, puentes, pasos a nivel o a desnivel y otros dispositivos y protecciones necesarias. Asimismo, evitar que las vialidades, su infraestructura, servicios y demás elementos inherentes o incorporados a éstas sean obstaculizadas o invadidas;

"VII. Mantener dentro del ámbito de sus atribuciones, que la vialidad esté libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular, peatonal, o ciclista, excepto en aquellos casos debidamente autorizados, en cuyo caso, en la medida de lo posible, no se deberán obstruir los accesos destinados a las personas con discapacidad o movilidad limitada;

"VIII. Proveer en el ámbito de su competencia que la vialidad, la infraestructura vial, ciclista y peatonal, servicios y elementos inherentes o incorporados a ella, se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr este objetivo;

"IX. Llevar a cabo el control de tránsito y la vialidad, preservar el orden público y la seguridad;

"X. Instrumentar, en coordinación con la secretaría y demás dependencias competentes, las acciones necesarias para crear las áreas de transferencia debi-



damente conectadas con las estaciones de transferencia, tales como: estacionamientos, encierros, corralones y confinamientos públicos; sitios de resguardo para bicicletas; centros de transferencia modal, terminales urbanas y suburbanas; paraderos y puntos de control; y aquellas que determine la secretaría para promover el desarrollo de la entidad;

"XI. Conformar y mantener actualizado un registro de las autorizaciones y avisos de inscripción para el uso de la vialidad, cuando conforme a la normatividad sea procedente;

"XII. Conformar y mantener actualizado un inventario de los servicios, infraestructura y demás elementos inherentes o incorporados a la vialidad, vigilando que en su caso, cuenten con las autorizaciones o avisos necesarios para el efecto;

"XIII. Colocar, mantener y preservar en estado óptimo de utilización, la señalización y la nomenclatura de la vialidad de sus demarcaciones territoriales;

"XIV. Promover y participar en la creación de comisiones u observatorios ciudadanos en materia de movilidad y seguridad vial, como canal de captación, seguimiento, atención de las peticiones y demandas ciudadanas;

"XV. Mantener una coordinación eficiente con la secretaría para coadyuvar en el cumplimiento oportuno de los Planes y Programas del Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad;

"XVI. Emitir visto bueno para la autorización que expida la secretaría, respecto a las bases, sitios y lanzaderas de transporte público, en las vías secundarias de su demarcación;

"XVII. Remitir en forma mensual a la secretaría las actualizaciones para la integración del padrón de estacionamientos públicos;

"XVIII. Implementar programas de seguridad vial en los entornos escolares y áreas habitacionales que garanticen la movilidad integral;



"XIX. Vigilar que las dependencias o los particulares que realicen trabajos o eventos en las aceras impidiendo la movilidad peatonal, coloquen dispositivos que permitan la circulación de peatones con comodidad y seguridad por el arroyo vehicular;

"XX. Elaborar y operar programas para fomentar el uso cotidiano, masivo y seguro de la bicicleta dentro de sus respectivos territorios; así como para alentar el uso de este modo de transporte alternativo, fomentar la intermodalidad y generar con ello ciudades más saludables, eficientes, equitativas, competitivas y sustentables;

"XXI. Fomentar la movilidad no motorizada y el uso racional del automóvil particular mediante la coordinación con asociaciones civiles, organizaciones sociales, empresas, comités ciudadanos, padres de familias, escuelas y habitantes de su demarcación;

"XXII. Impulsar políticas tendientes a reunir armónicamente usos del suelo y las necesidades de transporte, de tal forma que existan usos de suelo mixto y no única y exclusivamente residenciales;

"XXIII. Garantizar la seguridad de las personas que utilicen la vialidad con el fin de manifestar sus ideas o demandas ante la autoridad competente;

"XXIV. Aplicar en el ámbito de sus facultades las sanciones previstas en la presente ley, excepto para el transporte público y sus modalidades, y demás disposiciones aplicables en materia de tránsito y vialidad;

"XXV. Informar a la población, a través de los medios masivos de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren en forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas o vehículos;

"XXVI. Expedir el reglamento municipal en la materia de conformidad con la presente ley; y

XXVII. Las demás facultades y obligaciones que le concedan la presente ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas aplicables."



"Sección segunda

"De los órganos auxiliares

"Artículo 24. Órganos auxiliares

"1. Para la ejecución y vigilancia de la política de movilidad, la secretaría se auxiliará de los siguientes órganos:

"I. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, conformado por:

"a. El Comité Asesor del Sistema Integrado de Transporte Público del Estado de Colima;

"b. El Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable; y

"c. El Observatorio para la Movilidad Urbana y Seguridad Vial del Estado de Colima.

"2. Los demás Comités y órganos en los que participe la secretaría, las instituciones de educación superior y demás institutos, asociaciones u organizaciones especializadas en las materias contenidas en la presente ley podrán ser órganos auxiliares de consulta en todo lo relativo a la aplicación de la misma."

"Artículo 25. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable es un órgano de colaboración, concertación, consulta y opinión, donde participan los sectores público, privado y social, que tiene por objeto diagnosticar, estudiar y analizar la problemática en materia de movilidad, del servicio de transporte, la seguridad vial, así como emitir las recomendaciones que para su mejoramiento estime procedentes.

"2. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá un carácter consultivo y honorífico, mediante el cual, el Ejecutivo del Estado, podrá poner a consideración del mismo, a efecto de contar con su opinión al respecto, las acciones que la administración pública estatal emprenda en materia de movilidad."



"Artículo 26. Atribuciones del Consejo Estatal

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Proponer políticas públicas, acciones y programas prioritarios que en su caso ejecute la secretaría para cumplir con el objeto de esta ley;

"II. Emitir opinión acerca de proyectos prioritarios de movilidad, vialidad y transporte, así como el establecimiento de nuevos sistemas, para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga;

"III. Participar en la formulación del Programa y los Planes Integrales de Movilidad y demás programas específicos;

"IV. Dar opinión sobre las herramientas de seguimiento, evaluación y control para la planeación de la movilidad;

"V. Proponer criterios de coordinación para solucionar problemas del transporte entre el Estado y los Municipios;

"VI. Sugerir y proponer proyectos, obras y acciones a las dependencias competentes, respecto de las políticas, planes y programas en materia de movilidad y de promoción de la movilidad no motorizada;

"VII. Proponer e impulsar la realización de estudios, análisis e investigaciones que sustenten el diagnóstico, la implementación y la evaluación de políticas, planes y programas en materia de movilidad;

"VIII. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de movilidad y en su caso, recomendar la inclusión a las políticas, los planes y los programas estatales, de las propuestas pertinentes;

"IX. Identificar necesidades que en materia de movilidad tienen los habitantes del Estado en sus distintas ciudades, zonas conurbadas o zonas metropolitanas; que



incluya la especificación de los sujetos activos de la movilidad: peatones, ciclistas, quienes usan medios de transporte no motorizados, personas con discapacidad o movilidad limitada, personas adultas mayores, motociclistas, automovilistas, personas que usan el transporte público urbano y suburbano, y las personas que operan vehículos de transporte de carga y mercancías;

"X. Promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de movilidad urbana sustentable; y,

"XI. Las demás que le asignen el gobernador, las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 29. Mecanismos de coordinación interinstitucional

"1. Según los principios establecidos por la presente ley, la movilidad es un tema transversal, multisectorial y multidisciplinario, por lo que el trabajo colaborativo entre los órdenes de gobiernos deberá ser estratégico. Deberá existir coordinación interinstitucional que propicie sinergia y complementariedad entre las instituciones para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo en inversiones en los territorios, en materia de movilidad. Las instituciones de los tres órdenes de gobierno, coordinadas por la secretaría, deberán establecer y ejercer vínculos de colaboración estrecha. Para ello se deberán implementar mecanismos como: memorias de entendimiento, acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, lineamientos de trabajo interinstitucional e intersectorial, así como mecanismos de monitoreo, seguimiento y vinculación.

"2. La coordinación deberá implicar mejorar la provisión de los servicios, maximizar recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales, alineando metas, prioridades y recursos."

"Artículo 34. Criterios de la planeación

"1. La planeación de la movilidad en el Estado, observará los siguientes criterios:

"I. Procurar la integración física, de imagen, operativa, tarifaria, informativa, de modo de pago para garantizar que los horarios, transferencias modales, frecuen-



cias de paso y condiciones en las que se proporciona el servicio de transporte público colectivo, sean de calidad para los usuarios que buscan la conexión de rutas urbanas y metropolitanas;

"II. Adoptar medidas para garantizar la protección de la vida y de la integridad física especialmente de las personas con discapacidad y/o movilidad limitada;

"III. Establecer criterios y acciones de diseño universal en la infraestructura para la movilidad con especial atención a los requerimientos de personas con discapacidad y movilidad limitada;

"IV. Establecer las medidas que incentiven y fomenten el uso del transporte público y el uso racional del automóvil particular;

"V. Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que incidan en la movilidad;

"VI. Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo urbano sustentable y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y a la imagen urbana con relación a la oferta de transporte público, a través de medidas coordinadas con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios, que desincentiven el desarrollo de proyectos inmobiliarios en lugares que no estén cubiertos por el Sistema Integrado de Transporte;

"VII. Impulsar programas y proyectos que coadyuven a garantizar la movilidad en el Estado;

"VIII. Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público y de la movilidad no motorizada;

"IX. Incrementar la resiliencia del Sistema de Movilidad fomentando diversas opciones de transporte y procurando la autonomía, eficiencia, evaluación continua y fortaleza en los elementos cruciales del Sistema de Movilidad;

"X. Promover acciones para hacer más eficiente la distribución de mercancías con objeto de aumentar la productividad de la Ciudad, y reducir los impac-



tos de los vehículos de carga en las demás personas que usan Sistema de Movilidad; y,

"XI. Tomar decisiones con base en diagnósticos, pronósticos y criterios técnicos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos."

"Artículo 38. Clasificación de los instrumentos

"1. La planeación de la movilidad se ejecutará a través de los siguientes instrumentos:

"I. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

"II. Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable; y,

"III. Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 39. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial

"1. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial deberá considerar todas las directrices estatales de movilidad constituyendo el marco orientador para la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de orientaciones, criterios, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control. Estas directrices deben establecer la relación entre la movilidad terrestre, los servicios necesarios para que funcionen. También deben establecer la relación entre el uso del suelo, la oferta de transporte público, colectivo, la movilidad no motorizada, mejorando las condiciones y experiencia de viaje de los usuarios, de acuerdo a los principios de esta ley.

"2. Será responsabilidad de la secretaría, la planeación, ejecución y supervisión en coordinación con las demás autoridades competentes, para la correcta aplicación de este programa, el cual deberá publicarse durante el primer año posterior a la toma de posesión del Ejecutivo del Estado; su vigencia será de seis años y se revisará cada tres años.



"3. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial aplica en todo el territorio estatal y tienen naturaleza de Plan Sectorial, para los efectos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo."

"Artículo 40. Contenido del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial

"1. El contenido mínimo del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial se establecerá en el reglamento, debiendo contener cuando menos:

"I. El diagnóstico;

"II. Las líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo;

"III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; que como mínimo debe incluir temas referentes a:

"a. Equilibrio de las metas de reparto modal para cada ciudad o zona metropolitana desde una perspectiva regional, metropolitana y local;

"b. Visión cero para la reducción de incidentes de tránsito;

"c. Movilidad inteligente a través de la gestión integrada de la demanda;

"d. Estrategias de mejora de la experiencia de viaje de los usuarios, del Sistema de Movilidad en todas sus modalidades;

"e. Mitigación de impactos a la calidad del aire y al cambio climático; y,

"f. Modelos financieros de inversión y promoción de la movilidad urbana sustentable.

"IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación;



"V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución;

"VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios;

"VII. El Programa de Inversiones; y,

"VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y en su caso, corrección del programa."

"Artículo 41. Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable son los documentos básicos para configurar las estrategias de movilidad sostenible de las entidades territoriales del Estado, ya sea por Municipio, por centro de población o por zonas metropolitanas en acuerdo con los Municipios participantes.

"2. La iniciativa para elaborar y aprobar los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos.

"3. El ámbito territorial de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable es el del Municipio o previo acuerdo de los Ayuntamientos afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

"Artículo 44. Contenido de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes, deberán tener como mínimo:

"I. El diagnóstico integrado;

"II. Líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;



"III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; como mínimo debe incluir temas referentes a:

"a. Vinculación con la estrategia de desarrollo urbano y territorial;

"b. Seguimiento y gestión de la movilidad de la zona;

"c. Infraestructura para la movilidad;

"d. Ordenación del tránsito de automóviles;

"e. Promoción de los transportes públicos colectivos;

"f. Mejoramiento y eficiencia del transporte público de pasajeros, asegurando la accesibilidad para las personas con discapacidad;

"g. Fomento del uso de la bicicleta como medio de transporte y del desplazamiento peatonal, así como la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad y movilidad limitada;

"h. Acciones encaminadas a reducir hechos de tránsito;

"i. Organización del estacionamiento; y,

"j. Transporte y distribución de mercancías.

"IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación;

"V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución;

"VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios;

"VII. El Programa de Inversiones; y,



"VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización, en su caso, corrección del programa.

"2. La elaboración y aprobación de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable son obligatorios para los Municipios de más de 100,000 habitantes, siendo un instrumento único para las zonas metropolitanas, debiendo ser elaborado en coordinación y con el acuerdo aprobatorio de los Ayuntamientos participantes, con el apoyo de la secretaría y el Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 45. Aprobación de los Planes Integrales de Movilidad Urbana

"1. La aprobación definitiva de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Municipios y al Ejecutivo del Estado en coordinación con los Ayuntamientos participantes cuando se trate de zonas metropolitanas, cuya demarcación territorial esté incluida en el plan, con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 46. Vigencia y actualización de los Planes Integrales de Movilidad Urbana

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable deberán tener una vigencia de largo plazo de 10 a 12 años, revisándose cada 6 años. El Programa de Inversiones de cada plan deberá actualizarse cada 3 años, por acuerdo entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos participantes, y con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 49. Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable

"1. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable tienen por objeto el desarrollo sectorizado del Programa Estatal de Movilidad, Seguridad Vial y Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, que de forma enunciativa mas no limitativa son:

"I. Movilidad no motorizada y accesibilidad universal;



"II. Transporte de carga;

"III. Estacionamientos y centros de encierro;

"IV. Seguridad vial; y,

"V. Gestión de la demanda.

"2. La elaboración de los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos."

"Artículo 52. Colaboración intermunicipal para la elaboración de programas especiales

"1. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable deben elaborarse por los Ayuntamientos para la jurisdicción territorial de su competencia, o en acuerdo con varios Municipios cuando se trate de temas de carácter metropolitano o regional, respetando los lineamientos del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable vigentes. La secretaría podrá asistir en la elaboración de los programas especiales a solicitud de los Ayuntamientos."

"Capítulo IV

"De los instrumentos de diseño, evaluación y seguimiento

"Artículo 55. Estudios de origen y destino

"1. Los estudios de origen y destino son instrumentos de análisis de la demanda de desplazamiento de la población en un territorio específico, determinado por la distribución espacial de las actividades y de los servicios urbanos que busca satisfacer la población. La elaboración de los estudios de origen y destino se sujetará a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Movilidad.

"2. El ámbito territorial de los estudios de origen y destino es el del Municipio o zonas metropolitanas, con el acuerdo correspondiente de los Ayuntamientos



afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

"Artículo 58. Programa de inversiones

"1. El Programa de Inversiones es el instrumento que define las prioridades y los mecanismos de financiación de las infraestructuras y de los servicios para la movilidad, que establecen el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y los planes integrales de movilidad urbana sustentable.

"2. El Programa de Inversiones establecido en la programación de las actuaciones en los medios de transporte y los recursos de que se dispone para financiar en un periodo mínimo de seis años.

"3. Las prioridades de inversión deben fijarse según una evaluación multicriterio de las alternativas existentes, que debe tener en cuenta parámetros económicos, sociales y ambientales.

"4. La elaboración del Programa de Inversiones corresponde al organismo que elabore los Programas de Movilidad Urbana Sustentable o los planes correspondientes. La aprobación de la financiación de las actuaciones programadas corresponde a la administración competente en cada caso, de acuerdo con el procedimiento aplicable.

"5. La elaboración del Programa de Inversiones debe ser comunicada al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, al Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable y a las administraciones con competencias sobre los medios de transporte y sobre las infraestructuras por las que circulan."

"Artículo 59. Banco de proyectos

"1. La secretaría establecerá un banco de proyectos, integrado por estudios y proyectos ejecutivos en materia de movilidad, vialidad y transporte, producto del cumplimiento de las condiciones establecidas como Medidas de Integración de



Movilidad en las Resoluciones Administrativas de los Estudios de Impacto de Movilidad que emita la secretaría, así como todos aquellos que sean elaborados por la administración pública estatal. El banco de proyectos estará disponible para consulta de las dependencias, organismos, entidades y delegaciones, con objeto de facilitar la verificación de documentos existentes establecidos en la Ley Estatal de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado."

"Capítulo V

"Del presupuesto y financiamiento de la movilidad

"**Artículo 63.** Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable

"1. El Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable, será de carácter público-privado y tendrá por objeto captar, administrar y aportar recursos que contribuyan a mejorar las condiciones de la infraestructura, seguridad vial y acciones de cultura en materia de movilidad. Su naturaleza e integración se determinarán en el decreto de su creación.

"2. Los recursos del fondo estarán integrados por:

"I. Los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos;

"II. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos;

"III. Los relativos al pago de derechos correspondientes a la resolución administrativa de impacto de movilidad y cualquier otro tipo de ingresos por la realización de acciones de compensación de los efectos negativos sobre la movilidad y la calidad de vida que, en su caso, le sean transferidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y previo acuerdo con el Ejecutivo Estatal;

"IV. Lo relativo al pago de derechos correspondientes por acciones conjuntas y con acuerdos previos con los Ayuntamientos, en materia de tránsito y vialidad;



"V. Los recursos no tarifarios, entendidos como los provenientes de la publicidad exhibida en el equipamiento del Sistema Integrado de Transporte Regional, de conformidad al artículo 64 de la presente ley;

"VI. Las herencias, legados y donaciones que reciba;

"VII. Las aportaciones mensuales de las empresas que tengan registro para funcionar como operadoras de redes de gestión de la demanda en los términos de la presente ley; y,

"VIII. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto.

"3. El fondo será coordinado por el Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 64. Los recursos no tarifados

"1. Los recursos no tarifados son los que se obtienen a través de la ejecución de actividades distintas a la operación del transporte de personas y regularmente son las relacionadas a la explotación de espacios publicitarios en la infraestructura del mobiliario urbano asociado al servicio de transporte, en los vehículos afectos al servicio o en cintillas de publicidad en páginas de Internet.

"2. Los recursos que se generen por la explotación del mobiliario urbano asociado a la movilidad, en los vehículos afectos al servicio y de cualquier ingreso obtenido de la difusión de datos publicitarios en plataformas tecnológicas vinculadas a convenios o contratos de servicio, corresponderán a los concesionarios y permisionarios prestadores del servicio de transporte público."

"Capítulo VI

"De la cultura, educación de la movilidad y participación ciudadana

"Artículo 65. Cultura de la movilidad

"1. La cultura de la movilidad son todas las manifestaciones que surgen de la relación de las personas y las comunidades en la vialidad, entre sí y también su



relación con el espacio, la infraestructura, el equipamiento, el transporte y otros elementos de uso público mientras se transportan.

"2. La secretaría será la encargada de fomentar una cultura de respeto al derecho a la movilidad de sus habitantes y visitantes, garantizando la seguridad, la protección de la vida, la cortesía, y el respeto a la diversidad."

"Artículo 66. Cierres de circulación vehicular para fines recreativos, culturales y deportivos.

"1. La secretaría podrá, en coordinación con otras instituciones, dependencias y entidades, realizar cierres temporales de calles usadas generalmente para tránsito vehicular, poniendo a disposición de las personas que habitan el Estado y los turistas el espacio público con fines recreativos, culturales y deportivos, bajo los siguientes lineamientos:

"I. Establecer la periodicidad, horario y rutas adecuadas así como el nombre del programa;

"II. Promover la participación de empresas privadas, asociaciones civiles, colectivos y ciudadanos, así como la gestión y ordenamiento del espacio para estos;

"III. Determinar la cantidad de personal e insumos necesarios para operar la acción respectiva; y,

"IV. Coordinarse con otras instancias para la operación de la acción, así como para ofrecer servicios y actividades de acuerdo a las funciones y jurisdicción de cada una."

"Título III

"Sistema de Movilidad y sus actores

"Capítulo I

"De la definición del Sistema de Movilidad y sus actores

"Artículo 74. Sistema de Movilidad



"1. El Sistema de Movilidad tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y bienes a través de los subsistemas de infraestructura, servicios, operación y control inscritos en el territorio del Estado.

"2. El Sistema de Movilidad deberá atender los requerimientos de movilidad de personas y bienes de las zonas urbanas y del área rural.

"3. El Sistema de Movilidad debe integrar de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y bienes con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad incluyendo el territorio rural. Este actuará de manera interdependiente con la estructura socio-económica y territorial."

"Capítulo II

"De los componentes del Sistema de Movilidad

"**Artículo 91.** Componentes del Sistema de Movilidad

"1. El Sistema de Movilidad se divide en:

"I. Subsistema de infraestructura y equipamiento vial: Compuesto por la malla vial arterial, intermedia, principal, secundaria y local, además de vías y pasos peatonales, red de infraestructura ciclista y corredores de movilidad local, así como la malla vial en las zonas rurales, incluye la red de infraestructura y equipamiento para los servicios complementarios de la movilidad, tales como estacionamientos, estaciones de transferencia, terminales de carga, entre otros;

"II. Subsistema de transporte: Se encuentra estructurado alrededor de redes de modos de transporte no motorizado, y motorizado con modalidades de servicio público colectivo, individual motorizado, individual no motorizado, especial y de carga, transporte privado, mercantil, y de carga privada; y,

"III. Subsistema de operación: Se conforma por los centros de control de tránsito, semaforización y sistemas tecnológicos de vigilancia y operación del tránsito, además del cuerpo de supervisión en sitio."



"Sección primera

"Del subsistema de infraestructura y equipamiento vial

"Artículo 92. Componentes del subsistema de infraestructura y equipamiento vial

"1. Los componentes del subsistema de infraestructura y equipamiento vial son:

"I. Estructura estratégica de la red;

"II. Espacio público peatonal;

"III. Espacio público vial;

"IV. Infraestructura para la transferencia;

"V. Equipamiento de movilidad;

"VI. Terminales de pasajeros;

"VII. Estacionamientos;

"VIII. Depósitos vehiculares;

"IX. Oficinas, talleres y patios de encierro; y,

"X. Mobiliario y dispositivos para la movilidad."

"Artículo 93. Estructura estratégica de la red vial

"1. La regulación de la red vial estará a cargo del Gobierno del Estado, en el ámbito de su competencia, cualquier proyecto de construcción, ampliación o remodelación que se ejecute requerirá de su autorización."



"Artículo 94. Coordinación para la construcción y gestión de la estructura estratégica de la red vial

"1. La secretaria notificará a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano sobre los proyectos de construcción, ampliación o remodelación en la red vial que se autoricen, para efecto de que la Secretaría lleve a cabo la programación de obra en la vía pública.

"2. Todo nuevo proyecto para la construcción de vialidades en el Estado deberá considerar espacios de calidad, accesibles para personas con discapacidad, y con criterios de diseño universal para la circulación de peatones y ciclistas; así como lo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano y la normatividad aplicable vigente en la materia.

"3. La secretaria y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con los Municipios, deberán garantizar que en todas las vialidades del Estado, exista señalización vial y nomenclatura, con el propósito de proporcionar una mayor orientación a la población y agilizar la fluidez del tránsito peatonal y vehicular."

"Artículo 95. Competencia entre el Estado y los Municipios en la estructura estratégica de la red vial

"1. La construcción y conservación de las vías estatales quedan reservadas al Gobierno del Estado. Las vías primarias, secundarias y locales corresponden a los Municipios. Las vías peatonales y ciclistas serán atendidas dependiendo del entorno en que se ubiquen.

"2. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios en el ámbito sus atribuciones son las únicas facultadas para la instalación y preservación de la señalización vial."

"Artículo 99. Calles completas

"1. Se consideran calles completas las vialidades diseñadas y construidas para operar bajo estrictos controles de seguridad para los usuarios, en las cua-



les los peatones, ciclistas, usuarios de transporte público y conductores de todas las edades y habilidades son capaces de moverse con seguridad a lo largo y ancho de las vialidades.

"2. La secretaría deberá desarrollar las normas, lineamientos, políticas y proyectos que promuevan el acceso seguro, eficiente, integrado e interconectado a la movilidad, asegurando que existan los espacios adecuados para sus usuarios.

"3. La secretaría deberá elaborar indicadores de eficiencia de calles completas considerando de forma enunciativa, mas no limitativa, lo siguiente:

"I. Kilómetros de vías ciclistas, exclusivas o compartidas;

"II. Kilómetros de vías peatonales;

"III. Porcentaje de intersecciones con cruces accesibles;

"IV. Porcentaje de cruces peatonales con accesibilidad universal;

"V. Tasas de incidentalidad vial;

"VI. Tasa de infantes caminando o pedaleando a la escuela;

"VII. Reparto modal;

"VIII. Porcentaje de viajes en transporte público colectivo; y,

"IX. Las demás que se determinen en los reglamentos, políticas, programas y proyectos emanados de la presente ley."

"Artículo 100. Infraestructura para la transferencia entre modos de transporte

"1. La infraestructura para la movilidad contará con áreas de transferencia destinadas a la conexión de los diversos modos de transporte que permitan un adecuado funcionamiento del tránsito peatonal y vehicular.



"2. El Gobierno del Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia deberán establecer y mantener la infraestructura para la movilidad y sus servicios. Se garantizará (sic) la estancia y tránsito en la vía pública en condiciones de seguridad y accesibilidad de las vialidades y de los servicios de transporte.

"3. De conformidad con la presente ley y los ordenamientos que de ella emanen, la administración pública estatal garantizará que los habitantes del Estado, a través de la infraestructura de transferencia puedan optar libremente dentro de los modos disponibles, aquel que resuelva sus necesidades de traslados. Para ello deberá ofrecer información que permita elegir las alternativas más eficientes para los desplazamientos, dando a conocer las situaciones que alteren la operación de los sistemas de transporte público y las vialidades."

"Artículo 101. Coordinación para la construcción, explotación, gestión y mantenimiento de la infraestructura de transferencia

"1. El Ejecutivo del Estado deberá establecer en coordinación con los Municipios, las áreas de transferencia para el transporte en el Estado que permitan la correcta operación del Sistema de Movilidad.

"2. El Ejecutivo del Estado instrumentará las acciones necesarias para crear, conservar y optimizar estos espacios, para lo cual la secretaría emitirá el Manual de Diseño y Operación de las Áreas de Transferencia para el Transporte en el Estado de Colima, así como los estudios y acciones necesarias para la reconversión de las áreas de transferencia existentes con objeto de mejorar su infraestructura y servicios.

"3. La administración, explotación y supervisión de las terminales de transporte público y centros de transferencia modal corresponde al Ejecutivo del Estado, el cual podrá otorgar la construcción y explotación de estos equipamientos a través de concesiones, permisos o esquemas de coinversión."

"Artículo 106. Terminales de pasajeros y de transporte de carga

"1. Las terminales de pasajeros son los lugares en donde se efectúa la salida y llegada de las unidades para el ascenso y descenso de pasajeros. Tratándose



de transporte de carga en general, especializada o de materiales para la construcción, en las que se efectúa la recepción, almacenamiento y despacho de mercancías, el acceso, estacionamiento y la salida de vehículos destinados a éste servicio.

"2. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría, en coordinación con la autoridad municipal, estará facultado para establecer estaciones-paraderos, terminales y centrales de pasajeros o de carga, bases de inicio y cierre de circuito, necesarias para el aprovechamiento del servicio de transporte."

"Artículo 107. Estacionamientos

"1. Se entenderá por estacionamiento al lugar de propiedad pública o privada, que se destine a la estancia transitoria o permanente de vehículos.

"2. La regulación se realizará por el Estado, por conducto de la secretaría y por los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con apego a esta ley y a las disposiciones reglamentarias que para tal efecto establezcan.

"3. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán las zonas en que se permita o restrinja el estacionamiento de vehículos en vía pública, además de determinar las zonas propensas a la instalación de sistemas de cobro por estacionamiento en vía pública de acuerdo a su jurisdicción, a fin de ser publicadas en los instrumentos regulatorios correspondientes.

"4. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán y autorizarán los espacios exclusivos de estacionamiento de vehículos en la vía pública para personas con discapacidad, motocicletas, bicicletas, bahías de transporte público de pasajeros y carga, servicio de acomodadores y de todo aquel servicio público que requiera sitios para la permanencia de vehículos."

"Artículo 108. Clasificación de los estacionamientos

"1. Los lineamientos técnicos de diseño vial y señalamientos para delimitar estos espacios se establecerán de manera congruente, en los manuales de la



secretaría y reglamentos municipales correspondientes, debiéndose sujetar de manera enunciativa, y no limitativa, a la siguiente clasificación:

"I. Estacionamientos fuera de la vía pública: Corresponde al servicio de estacionamiento público, prestado por una autoridad o un particular, que tiene por finalidad la recepción, guarda y devolución de vehículos motorizados y no motorizados en los lugares debidamente autorizados mediante el pago de una tarifa;

"II. Estacionamientos vehiculares: Corresponde al espacio físico para satisfacer las necesidades de individuos, instituciones o empresas para el resguardo de vehículos, siempre que el servicio sea gratuito;

"III. Estacionamientos en vía pública: Corresponde al espacio físico establecido en la vialidad, para detener y desocupar los vehículos; sólo cuando así lo disponga la autoridad competente, se podrá exigir el pago de una tarifa; y,

"IV. Estacionamientos masivos para bicicletas: Corresponde al espacio físico y/o mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado."

"Artículo 109. Políticas generales para los estacionamientos

"1. Corresponde a la secretaría llevar el registro de estacionamientos públicos con base en la información proporcionada por los Municipios. La información recabada deberá ser integrada y publicada de forma semestral a través de una base de datos georreferenciada.

"2. Los estacionamientos públicos y privados, deberán contar con las instalaciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los vehículos. Dispondrán de espacios exclusivos para vehículos que cuenten con distintivo oficial para personas con discapacidad, así como para mujeres embarazadas, e instalaciones necesarias para proporcionar el servicio a los usuarios de bicicletas y motocicletas.

"3. La secretaría propondrá al Ejecutivo del Estado, con base en los estudios correspondientes, determinar la política tarifaria para el cobro del servicio



en los estacionamientos públicos por cada Municipio, siempre buscando cumplir con los objetivos de reducción del uso del automóvil particular e incentivar el uso del transporte público y no motorizado.

"4. El Ejecutivo del Estado podrá implementar sistemas de control, supervisión y cobro de estacionamiento de vehículos en la vía pública, ya sea en forma directa o a través de terceros especializados a quienes se les otorgue un permiso o concesión.

"5. La operación de los sistemas de cobro de estacionamiento en vía pública estará a cargo de la secretaría, así como a través de terceros, según lo señale el reglamento correspondiente, de acuerdo a las disposiciones que ahí se establezcan."

"Artículo 110. Depósitos vehiculares

"1. Los depósitos vehiculares serán aquellos lugares oficiales para el resguardo de cualquier vehículo sujetos a almacenamiento por encontrarse a disposición de una autoridad administrativa o judicial, cuya operación y funcionamiento se encuentra a cargo del Ejecutivo del Estado o en su defecto concesionados a personas morales que cuenten con la autorización estatal para la prestación de dicho servicio.

"2. Las causas por las que se podrán retirar vehículos o remolques de la vía pública, así como el procedimiento para su retiro, almacenamiento y recuperación se establecerán en el reglamento correspondiente."

"Artículo 111. Oficinas, talleres y patios de encierro

"1. Las oficinas, talleres y patios de encierro son los espacios para el ejercicio de actividades propias de administración, operación, guarda, supervisión y mantenimiento de los autobuses que conformen el Sistema de Movilidad. Además de oficinas administrativas para el control de salidas, registros y manejo estadístico de la operación.



"2. Las especificaciones de los predios destinados a este fin, así como la operación y regulación de los mismos se establece en el reglamento correspondiente."

"Artículo 112. Mobiliario y dispositivos para la movilidad

"1. Se consideran como mobiliario y dispositivos de la movilidad los siguientes:

"I. Bici-estacionamientos: Lugar donde se colocan las bicicletas cuando no están en uso, o bien, el conjunto de elementos de señalización, protección y soporte que posibilita dicha localización;

"II. Mobiliario urbano: Todo elemento urbano complementario ubicado en vía pública o en espacios públicos, con la finalidad de facilitar las necesidades de peatones y ciclistas; y,

"III. Dispositivos de movilidad: Elementos destinados al control del tránsito, procurando el ordenamiento de los movimientos predecibles, a través del uso adecuado de los mismos, haciendo de la vialidad un elemento funcional de sistema de comunicaciones. Del mismo modo proporcionarán información con el objetivo de prevenir accidentes, preservando la seguridad de quienes utilicen el sistema vial. Los dispositivos viales nunca deberán ser utilizados como medios de publicidad.

"2. La secretaría será la responsable de establecer y aprobar el mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado, junto con las características de fabricación y mantenimiento.

"3. La secretaría será la responsable de determinar y aprobar todas aquellas estructuras, objetos y elementos de creación humana, instalados en el espacio público para su uso, delimitación, servicio u ornamentación, tales como: placas de nomenclatura, bancas, luminarias, depósitos de basura, casetas, paraderos entre otros."

"Artículo 113. Placas de nomenclatura vial



"1. Las placas de nomenclatura de las vías, tendrán el diseño y las medidas estándar que se señalen en las Normas Técnicas para la Elaboración y Colocación de Placas de Nomenclatura del Estado de Colima. El diseño de las placas de nomenclatura para las zonas históricas, será elaborado por el Comité correspondiente y la secretaría, debiendo ser aprobado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

"2. El contenido de los señalamientos mencionados será el publicado en el Manual de Señalización Vial y Dispositivos de Seguridad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Cualquier nuevo señalamiento deberá ser aprobado por la secretaría y publicarse de manera oficial, en el ámbito de su competencia. Ninguna señal podrá llevar un mensaje que no sea esencial para el control del tránsito. Las características, ubicación y contenido se especificarán en los acuerdos o reglamentos correspondientes.

"3. Se incluyen también en este rubro:

"a. Dispositivos de seguridad;

"b. De obra y dispositivos diversos;

"c. Señalamientos y dispositivos para protección en zonas de obras viales; y,

"d. Semáforos.

"4. Las especificaciones de los dispositivos de movilidad, su aplicación, disposición y cualquier aspecto relacionado con su uso, diseño y utilización será determinado por la secretaría."

"Artículo 114. Elementos auxiliares al Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial

"1. Se consideran parte integrante del Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial:



"I. Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás accesorios o conexos de los mismos destinados al transporte público; y,

"II. Los terrenos que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior.

"2. En todo el Estado y los Municipios se consideran como vías públicas, para los efectos de esta ley, únicamente las de comunicación terrestre, sobre su uso y aprovechamiento, así (sic) como respecto de la prestación del servicio de transporte público en sus diferentes modalidades, aquellas construidas directamente por el Estado, o en coordinación o colaboración con los Municipios o por cooperación con particulares y las de jurisdicción federal o municipal que sean entregadas en administración al Estado.

"3. Para la utilización en cualquier forma de los derechos de vía en materia de movilidad y de transporte en el Estado, se requiere contar con la autorización de la autoridad competente conforme a esta ley, y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 115. Colaboración entre autoridades para la gestión de infraestructura

"1. La secretaría tiene facultades para modificar, reducir o ampliar la clasificación o características de circulación, distribución, aspectos específicos de los carriles de circulación de todos los caminos y puentes de jurisdicción estatal, tanto libres de cuota como aquellos que son de pago de peaje, cuando así se requiera, tomando en cuenta las características de tránsito seguro, así como los requerimientos económicos y de comunicación del Estado.

"2. La secretaría podrá asistir a los Municipios en los aspectos específicos de los carriles de circulación y de todos los caminos y puentes de jurisdicción municipal, en la elaboración de criterios normativos, las especificaciones de pesos y dimensiones de los vehículos que circulen por las vías municipales.

"3. Corresponde a la secretaría coordinar, determinar, contratar y emitir opinión sobre los estudios y proyectos, así como procedimientos de construc-



ción, operación y conservación de la infraestructura vial, incluyendo los caminos y puentes, así como definir la clasificación de las vialidades del Estado.

"4. La planeación de las vialidades, así como la definición de los componentes que la integran será responsabilidad de la secretaría, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Cualquier creación, modificación, actualización o distribución deberá contar con aprobación de la secretaría.

"5. Para incorporar infraestructura, servicios y/o cualquier elemento a la vialidad, es necesario contar con la autorización de las autoridades en el ámbito de sus atribuciones. Las autoridades municipales y la secretaría se coordinarán para efectos de la incorporación a que se refiere este párrafo.

"6. Los requisitos, procedimiento (sic) para obtener la autorización para la incorporación de infraestructura, servicios y elementos a la vialidad, así (sic) como las causas para su extinción y revocación se establecerán en el reglamento correspondiente."

"Artículo 116. Corresponsabilidad para la operación segura de las vialidades.

"1. Las autoridades estatales y municipales propiciarán y fomentarán el tránsito seguro de los usuarios de la vía pública considerando la jerarquía de movilidad y los criterios de accesibilidad universal, estableciendo lo anterior en su diseño, uso y destino.

"2. En el otorgamiento o modificación de las autorizaciones para la incorporación de elementos a la vialidad, los Municipios deberán ajustarse a los instrumentos del Sistema de Planeación de la Movilidad y al Sistema de Planeación Urbana Territorial."

"Sección tercera

"Del subsistema de operación

"...



"Artículo 156. Centros de control de tránsito

"1. Los centros de control de tránsito permiten la interrelación tecnológica entre las diferentes infraestructuras, vías y servicios de transporte y movilidad, para la toma de decisiones de forma eficaz y coordinada, tanto en situaciones de normalidad como especiales.

"2. Estos sistemas hacen uso de tecnologías de punta en información y comunicaciones para recolectar, procesar y analizar datos de tránsito para la elaboración de estrategias y acciones que permitan mejorar la circulación vehicular, mitigar sus efectos negativos y reducir los tiempos de atención a siniestros, emergencias y eventualidades que se presenten, con el fin último de salvaguardar la vida de las personas.

"3. Los centros de control de tránsito pueden ser implementados por los Municipios en el ámbito de su jurisdicción permitiendo la interoperabilidad entre todos los centros de control de tránsito en el Estado."

"Artículo 157. Objetivos de los centros de control de tránsito

"1. Los principales objetivos de los centros de control de tránsito son:

"I. Generación y análisis de datos de información de tránsito;

"II. Optimización de la red vial;

"III. Gestión de recursos;

"IV. Regulación y control de la operación vial en todas las modalidades de transporte;

"V. Disminución de la accidentalidad;

"VI. Desarrollo de una cultura ciudadana hacia la visión cero defunciones;

"VII. Eficiencia energética de la flota de transporte público;



"VIII. Generación e interacción con el usuario para la planeación de viajes y atención a quejas; y,

"IX. Monitoreo ambiental para la disminución de emisiones contaminantes."

"Artículo 158. Componentes auxiliares de los centros de control de tránsito

"1. Los centros de control de tránsito podrán cumplir con los siguientes componentes:

"I. Centro de foto detección de multas: sistema que recopila videos, fotografías y datos a través de cámaras y radares para determinar la comisión de una infracción de tránsito en el marco de esta ley y sus reglamentos;

"II. Control de circuito cerrado: permite el monitoreo visual con el propósito de detectar incidentes que puedan afectar la movilidad. Pueden ser ubicados en puntos fijos o móviles. Se conecta directamente con las autoridades de seguridad y de movilidad para la atención oportuna de incidentes; y,

"III. Generación de alertas para tránsito u operación de transporte.

"2. Dichos servicios podrán ser operados por la secretaría, o bien, a través de un tercero con un contrato de operación como se establezca en los pliegos de licitación correspondiente y de acuerdo a los lineamientos de las leyes correspondientes. Cuando los servicios sean otorgados por un tercero, la secretaría será la única encargada de validar infracciones viales detectadas por las tecnologías y comparendos digitales."

"Capítulo III

"Del transporte público individual no motorizado

"Artículo 252. Jurisdicción del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado

"1. La jurisdicción del Sistemas (sic) de Bicicletas Públicas se refiere a la extensión o cobertura del o los polígonos de actuación e interacción del sistema.



La cobertura del o los polígonos del sistema estará acotada al límite municipal, en caso de requerirse una cobertura metropolitana, se deberá garantizar que las condiciones tecnológicas y físico mecánicas de todas las partes que componen los sistemas sean compatibles y no reduzcan, cancelen, limiten o afecten el servicio previamente prestado."

"Título V

"Concesiones y permisos

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"...

"**Artículo 270.** Objetos de concesionamiento

"1. Serán objetos de concesionamiento la explotación de los diferentes componentes del Sistema de Movilidad urbana, mismas que serán otorgadas exclusivamente por el Ejecutivo del Estado, con excepción de aquellas modalidades de servicio que preste de forma directa el Estado.

"2. Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son:

"I. Colectivo urbano;

"II. Individual motorizado;

"III. Individual no motorizado;

"IV. Especial; y,

"V. Carga.

"3. La explotación por parte de particulares, de la siguiente infraestructura especializada que forma parte de los servicios auxiliares para la movilidad, susceptible de concesión y operación son:



"I. Terminales de integración;

"II. Sistema de peaje;

"III. Estaciones;

"IV. Carriles exclusivos;

"V. Estacionamientos masivos; y,

"VI. Sistemas de control de la operación.

"4. Los servicios auxiliares para la movilidad no podrán ser explotados a través de permisos."

"Capítulo II

"Del otorgamiento de concesiones

"Artículo 286. Otorgamiento de concesiones

"1. El Ejecutivo del Estado podrá otorgar de manera unilateral o por convocatoria pública, las concesiones, contratos de operación y permisos, de acuerdo a los estudios que al efecto se realicen, previa declaratoria de necesidad del servicio."

"Capítulo IV

"Del otorgamiento de permisos

"Artículo 303. Expedición de permisos

"1. Los permisos se expedirán por la secretaría en términos de lo dispuesto por la presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes.

"2. Los permisos para servicios auxiliares de transporte público podrán ser expedidos por las autoridades municipales en términos de lo dispuesto por la



presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes.

"3. Los permisos emitidos por la autoridad municipal deberán respetar la política tarifaria definida para la explotación de infraestructura que se señala en la presente ley y los reglamentos respectivos."

"Artículo 306. Clasificación de permisos de operación

"1. Los permisos de operación se clasifican en:

"I. Permiso de transporte público, en la (sic) modalidades que dicta la presente ley;

"II. Depósito de vehículos de propiedad particular;

"III. Estacionamientos públicos;

"IV. Centro de verificación vehicular;

"V. Centro de revisión físico-mecánica; y,

"VI. Permiso para empresas de redes de acceso y gestión de la demanda de transporte público."

"Artículo 311. Permisos de operación para depósitos de vehículos

"1. Son de propiedad particular y se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en las vías públicas del Estado, así como aquellos remitidos por la autoridad correspondiente."

"Artículo 312. Permisos de operación para estacionamientos públicos

"1. Son los que se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos de forma temporal por el propietario o conductor del vehículo."



"Artículo 313. Permisos de operación para centros de verificación

"1. El permiso de operación para centro de verificación vehicular es el que se otorga a personas morales certificadas para cubrir una necesidad de verificar la calidad de combustión interna y las emisiones contaminantes de los vehículos registrados en el Registro Público Vehicular del Estado, con excepción de los vehículos que por sus características tecnológicas les resulte imposible la aplicación de protocolos de prueba establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes."

"Artículo 314. Permisos de operación para centro de revisión físico-mecánica

"1. Se otorga para cubrir una necesidad de verificación físico-mecánica de vehículos para transporte público que circulan por los caminos y vialidades estatales. Se podrán otorgar solamente a personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios y de conformidad con las normas aplicables en la materia.

"2. Los requisitos y procedimientos para la obtención de permisos de operación para depósitos vehiculares, estacionamientos públicos, centros de verificación vehicular y centros de revisión físico-mecánica, serán establecidos en la reglamentación correspondiente, además de lo establecido en la presente ley."

"Artículo 315. Permisos para servicios conexos

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la prestación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permisionarios o por un tercero.

"2. Sólo podrán solicitar permisos de operación mencionados en el párrafo anterior, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público,



conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

"Artículo 324. Permisos de explotación de infraestructura

"1. Es el que se otorga a las personas morales para operar los servicios complementarios, auxiliares o accesorios que se ofrecen para la mejor prestación de los servicios públicos de transporte, y se clasifican en:

"I. Terminales;

"II. Sitios y bases de contratación;

"III. Estacionamiento masivo de bicicletas;

"IV. Oficinas, talleres y patios de encierro;

"V. Depósito de vehículos de propiedad pública; y,

"VI. Publicidad en equipamiento y vehículos.

"2. La secretaría definirá para cada caso los requisitos y procedimientos para la emisión de los permisos mencionados en las fracciones anteriores.

"3. Sólo podrán solicitar permisos de explotación mencionados en el presente artículo, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público, conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

"Artículo 325. Permisos para servicios conexos

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la pres-



tación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permisionarios o por un tercero."

"Título VII

"Inspección, vigilancia, infracciones, sanciones y medios de defensa

"Capítulo I

"De la inspección y vigilancia

"Artículo 383. Facultad concurrente para sancionar

"1. La secretaría por conducto de su personal autorizado y los cuerpos de seguridad vial municipales, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo a las necesidades operativas, trabajarán de forma coordinada para atender adecuadamente eventos que impacten en la operación y seguridad vial, tomando en cuenta los elementos básicos de la movilidad que se incluyen en la presente ley.

"2. Además de los oficiales supervisores, peritos y demás personal autorizado de la secretaría, los elementos de la policía vial de todos los Municipios del Estado, pueden actuar como autoridad auxiliar a la secretaría en el ejercicio de sus funciones."

"Artículo 384. Homologación de los reglamentos municipales con la ley

"1. Las disposiciones y sanciones que establece la presente ley y sus reglamentos, deberán ser consideradas para el análisis, estudio e implementación de sus normas en materia de vialidad municipal, con el propósito de que sea la norma base para el diseño de los reglamentos municipales. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en las actividades de las instituciones de tránsito y vialidad de los Municipios."

"Artículo 386. Reglamento y tabulador de multas

"1. La aplicación de las multas correspondientes se establecerá en el reglamento respectivo que contendrá el tabulador para determinar las mismas,



emitido por el Ejecutivo del Estado, en el que se fijará el margen de aplicación por un mínimo de una y un máximo de quinientas Unidades de Medida y Actualización como sanción pecuniaria, atendiendo al tipo de falta y su gravedad, reincidencia de la acción u omisión, y las demás circunstancias propias de la persona, conductor, propietario, concesionario o permisionario, sea persona física o moral, la que cometió la infracción o se le atribuya como corresponsable, la cual podrá estar sujeta a modificaciones cuando así lo requiera el interés público."

Precisado lo anterior, también se destaca las previsiones de la Constitución Federal en las que se centran los planteamientos desarrollados por el Municipio actor, son las siguientes:

Inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, según el cual: "*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.*"

Fracción II del artículo 115 constitucional, la cual correctamente relaciona con su contenido y que faculta a las Legislaturas de los Estados a emitir las leyes en materia municipal, y conforme a los cuales los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que, entre otras cosas: "*regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.*"

De lo señalado, se tiene una **apelación a los preceptos constitucionales que disciplinan la regulación y prestación del servicio público de tránsito municipal y que determinan quiénes son las autoridades competentes en esta materia.**

II) Argumentos torales del Municipio actor y las autoridades demandadas

Retomando los argumentos del actor que fueron sintetizados en el resultado tercero de esta sentencia, se tiene que a su juicio, la normativa del Estado



de Colima en materia de servicio público de tránsito contenida en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima es inconstitucional porque invade sus competencias constitucionales en la materia, no siendo posible considerarla, en este sentido, una materialización o actualización constitucionalmente legítima de aquello que la Legislatura Estatal tiene la obligación de regular en materia de tránsito.

En su argumentación subraya que el servicio público de tránsito es un servicio constitucionalmente reservado a los Municipios por la Constitución Federal y señala que su prestación debe hacerse en el marco o con respeto a lo dispuesto en las leyes estatales en materia municipal.

Recalca que el artículo 115 constitucional obliga a las autoridades estatales a expedir "las leyes que en materia municipal sirvan de apoyo o fundamento para emitir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, funciones y servicios públicos de su competencia", en los términos literales de su fracción II.

El actor denuncia, en esencia, que los artículos impugnados que han sido precisados en el apartado anterior desconocen al Ayuntamiento como autoridad en materia de tránsito municipal facultando al gobernador de forma irrestricta en dicha materia, lo que, a su parecer, en una invasión de las competencias que le otorga el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal.

Sostiene que en atención a las facultades que se conceden al Ejecutivo Local, quedan en entredicho las atribuciones del Municipio para planear, programar, dirigir, controlar y vigilar este servicio.

Por otro lado, **las autoridades demandadas** estiman que la posición jurídica que defienden encuentra apoyo en el hecho que la fracción II del artículo 115 constitucional establezca que los Municipios pueden aprobar normas reglamentarias de observancia general dentro de sus jurisdicciones que "organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciuda-



dana y vecinal", pero que deben en todo caso hacerlo "de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las Legislaturas de los Estados". A su juicio, las normas impugnadas hacen parte de esas leyes estatales y pueden además vincularse con otras materias –transporte público– que la Constitución no considera servicio público titularidad del Municipio.

Conforme a los argumentos torales expuestos, a juicio de este Tribunal Pleno, **lo conducente es examinar si las normas impugnadas caen dentro de la competencia atribuida a los Estados** de la República para emitir leyes estatales en materia municipal que establezcan las bases generales para la prestación del servicio público de tránsito **o, por el contrario, si invaden el ámbito propio y exclusivo de los reglamentos municipales orientados a la prestación de dicho servicio.**

III) Exposición de precedentes aplicables al caso concreto

Antes bien, para decidir sobre los señalamientos anteriores, es necesario recordar las previsiones constitucionales que disciplinan la prestación del servicio público de tránsito y, en especial, retomar los precedentes de esta Suprema Corte en los que se han establecido los parámetros relacionados al tema y que, en el caso particular, resultan relevantes para la resolución del conflicto de atribuciones que se afirma.

Así pues, en primer lugar se tiene la **controversia constitucional 14/2001** y otras controversias que resolvieron alegaciones análogas,¹² resuelta por este Tribunal Pleno el siete de julio de dos mil cinco e interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. En esa ocasión se explicaron ampliamente los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal y se identificaron los criterios mediante los cuales la Carta Magna busca armonizar y equilibrar las facultades legislativas de los Congresos Estatales con las facul-

¹² Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.



tades reglamentarias de los Municipios en una serie de ámbitos competenciales reservados a ellos en la fracción III del artículo 115 –ámbitos que el inciso i) de esa fracción permite ampliar, al prever que las Legislaturas estatales pueden, de conformidad con las condiciones territoriales y socioeconómicas que tengan, así como su capacidad administrativa y financiera, transferirles la prestación de servicios públicos adicionales–.

Entre los puntos que conviene destacar de esa resolución, en primer lugar, se alude a la reforma de mil novecientos noventa y nueve y la necesidad de la existencia de un orden jurídico municipal independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal, no incluido en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete, punto central que quedó plasmado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal."¹³

¹³ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, «con número de registro



Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno, así como en el reconocimiento de que en esa calidad son titulares de la facultad reglamentaria, y en que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte.

Pero lo que resulta más relevante de cara a la resolución de la litis en la presente controversia es recordar, específicamente, la relación entre las leyes estatales en materia municipal, cuyo dictado está previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional, con lo dispuesto en su fracción III, que garantiza a los Municipios la prestación de una serie de servicios públicos entre los cuales está el tránsito, ámbito que protagoniza el grueso de las diferencias entre el Municipio actor y las autoridades demandadas en el contexto de la presente controversia.

Asimismo, al resolver la citada controversia 14/2001, este Pleno destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término "leyes estatales en materia municipal" con el fin de limitar la actuación de las Legislaturas Estatales a partir de la entrada en vigor de las reformas al Texto Constitucional, conforme a esto, se señaló que las Legislaturas Locales sólo están facultadas para establecer en preceptos con rango de ley un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo. Este acotamiento *ex constitutione* tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas. La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada en la siguiente tesis:

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

digital: 176928». Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.



La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de 'bases normativas' utilizado en el texto anterior, por el de 'leyes en materia municipal', modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases generales de la administración pública municipal' sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el



funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último."¹⁴

La posición constitucional de los reglamentos municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, es congruente con el entendimiento de las leyes estatales que acabamos de describir. Según subrayó este Pleno en los citados precedentes, desde la reforma constitucional mencionada existen dos tipos de reglamentos municipales: los reglamentos de mero *detalle de normas*, que deben limitarse a desarrollar, complementar o pormenorizar normas generales anteriores, de modo similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y los expedidos por los gobernadores de los Estados, con extensión normativa y capacidad de innovación limitada, ligados a leyes precedentes por el principio de subordinación jerárquica y destinados sólo a desarrollarlas, complementarlas o pormenorizarlas, y los reglamentos *emanados de la fracción II del artículo 115 constitucional*, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Así, textualmente se señaló que "las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional" tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera, respetando los términos de unas leyes estatales que deben

¹⁴ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 129/2005, visible en la página 2067 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2005, «con número de registro digital: 176949». Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.



limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.¹⁵

En pocas palabras, se tiene que la Constitución Federal, en ese punto, persigue un esquema de equilibrio competencial que garantice a cada uno de los poderes públicos involucrados un espacio para ejercer competencias propias: al Estado le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios –los elementos "indispensables" para asegurar el funcionamiento de los mismos– y a los Municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Estos últimos tienen un derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional; esquema que debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los mismos de conformidad con las especificidades de su contexto.

El Pleno destacó que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de estas fuentes de derecho –reglamentos municipales de fundamento constitucional directo *versus* leyes estatales en materia municipal– deben tomarse en consideración los siguientes puntos:

1) La regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

2) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

¹⁵ La tesis que recogió estas conclusiones básicas lleva por rubro: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.". Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 132/2005, visible en la página 2069 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2005, «con número de registro digital: 176929». derivada de la controversia constitucional 14/2001.



3) No es aceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que las mismas están constitucionalmente reservadas a dicha división territorial. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal, que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

4) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad exclusiva de los Ayuntamientos lo relativo a: policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, la administración pública municipal, la emisión de normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

5) Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las Bases Generales de la Administración Pública Municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Ahora bien, en la **controversia constitucional 146/2006**, resuelta por este Pleno el uno de abril de dos mil ocho, interpuesta por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, se complementan los criterios anteriores con una ulterior clarificación acerca del tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente.

En esa sentencia se destaca que el principio que rige las relaciones entre las dos fuentes del derecho llamadas a complementarse es el principio de competencia, no el de jerarquía. Esto implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos no derivan su validez de las normas estatales (ni de las normas federales), sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y



exclusivamente de la Constitución. Asimismo, significa que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los derivados de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales, al emitir las leyes estatales en materia municipal.

Así pues, se trata de un esquema en cuyo contexto "un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno (tiene) las atribuciones que constitucionalmente le corresponden".¹⁶ La Constitución atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos ámbitos materiales a antes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo el manto constitucional.

Conforme a lo resuelto en dicha controversia 146/2006, si la relación entre normas estatales y normas municipales no pudiera en algún punto o ámbito

¹⁶ "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El órgano reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas 'leyes estatales en materia municipal' debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." (Tesis P./J. 133/2005, visible en la página 2068 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, «con número de registro digital: 176949»)



material describirse sobre la base del principio de competencia, sino de jerarquía, la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 contempla a unos "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamadas a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo –dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas– para regular con autonomía aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman más congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

De manera más específica, en relación con la extensión de las competencias municipales en materia de servicio público de tránsito y, todavía más a detalle, en relación con la distinción entre los conceptos "tránsito" y "transporte", cuestión relevante para el caso que nos ocupa, pues ambos conceptos se integran en la definición de "movilidad" a que se refiere la ley objeto de estudio, se tienen las resoluciones de este Tribunal Pleno siguientes:

La **controversia constitucional 2/1998** de veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpuesta por el Estado de Oaxaca, en la cual se sostuvo que en el Texto Constitucional no existen elementos que determinen directamente la diferencia entre los conceptos de "tránsito" y "transporte", pero que es posible inferir que tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución, al utilizarlos en diferentes preceptos, los consideraron conceptos distintos que se referían a servicios de naturaleza distinta, delimitables en alguna medida con la ayuda de criterios doctrinales.¹⁷

Ahí se destacó que el concepto de "tránsito" no siempre involucra necesariamente al de "transporte". Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, esto es, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en

¹⁷ La controversia se basó en este punto en el estudio realizado por Jorge Fernández Ruiz en la obra "Derecho Administrativo (Servicios Públicos)", editorial Porrúa, México, 1995.



particular, de gestión pública y privada y cotidiano". Además, se señaló, el servicio de tránsito es "la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona".

Con respecto al transporte, el Pleno destacó que es "un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto", actividad "realizada directa o indirectamente por la administración pública, con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público".

Por otro lado, se dijo que la fracción III del artículo 115 constitucional, en su texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del precepto constitucional referido se establece que les corresponda prestar dicho servicio público. Por consiguiente, se determinó que, **si la facultad no se encuentra expresamente conferida, en principio se entiende tácitamente vedada**, pues las autoridades pueden hacer lo que el orden jurídico expresamente les faculta; de esta forma, **si la prestación de un servicio público no está conferida expresamente por una parte a la Federación, ni a los Municipios por la otra, se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas.**



Las anteriores consideraciones se plasmaron en la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno que a continuación se transcribe:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa 'ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos' y transportar, 'llevar personas o cosas de un punto a otro' y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a 'todos los usuarios' o 'al universo de usuarios' de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado."¹⁸

Por otra parte, en la **controversia constitucional 24/1999**, resuelta por este Tribunal Pleno el ocho de agosto de dos mil, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en contra del Estado de Oaxaca con motivo de la expedición del Decreto Número 83, por el que se reformó y adicionó la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se sostuvo, a partir de un análisis de la distribución de competencias prevista en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal, que el concepto de vías de comunicación permite incluir tanto al tránsito como al transporte, lo cual en materia estatal incluye la regulación de estos servicios dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis jurisprudencial P./J. 118/2000, que señala lo siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COM-

¹⁸ Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, página 822, Novena Época, diciembre de 1998, «con número de registro digital: 195030», derivada de la controversia constitucional 2/98.



PETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local.¹⁹

Este último señalamiento guarda relación con lo ya apuntado en la controversia constitucional 2/1998, antes citada, donde se destacó que: "el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal, el servicio público estatal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que

¹⁹ Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, página 971, Novena Época, octubre de 2000, «con número de registro digital: 190959», derivado de la controversia constitucional 24/99. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.



comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal".

Ahora bien, en la **controversia constitucional 6/2001**, interpuesta por el Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta por este Alto Tribunal el veinticinco de octubre de dos mil uno, se concluyó –con apoyo en los precedentes citados– que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal no cambió la regulación constitucional en materia de tránsito, que era una materia ya reservada con anterioridad al ámbito de las competencias municipales, pero sí precisó el objeto de las leyes que en materia municipal debían expedir las Legislaturas Locales, encargadas de establecer un marco homogéneo al que deben sujetarse los Ayuntamientos al ejercer su facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

En dicha controversia se subrayó que, en materia de tránsito, los Municipios deben observar las leyes federales y estatales respectivas y sujetarse, tanto al hacer uso de su facultad de aprobación de reglamentos de tránsito como al prestar el servicio de tránsito, a la normativa consignada en dichas leyes, las cuales, desde luego, no pueden desvirtuar la competencia del Municipio para regular las cuestiones específicas de tránsito aplicables a su ámbito de jurisdicción territorial, ni hacer inefectiva su facultad primigenia de prestar el servicio, salvo que así lo haya decidido el Ayuntamiento respectivo.

El Pleno concluyó en la controversia señalada que, para "delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, es decir, corresponderá a la Legislatura Estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, esto es, corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades



propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo."

Las consideraciones que fundamentaron la resolución de dicha controversia, junto con algunos ejemplos que contribuyen a ilustrar el alcance de los criterios destacados, quedan plasmadas en la tesis de jurisprudencia plenaria 137/2001, que es del tenor siguiente:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conducto-



res y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.²⁰

Finalmente, al resolver la **controversia constitucional 18/2008**, resuelta el dieciocho de enero de dos mil once, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Morelos, el Tribunal Pleno determinó que la prestación del servicio público de tránsito en su jurisdicción es una competencia municipal y no estatal; sin embargo, los Municipios se encuentran compelidos a respetar las normas y lineamientos básicos que los Estados, salvaguardando las previsiones del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, pueden incluir en las normas en materia municipal, sin que estas leyes de contenido constitucionalmente acotado puedan hacer nugatorias las facultades municipales.

En suma, **a partir de los estándares anteriores**, los cuales permiten trazar la línea entre competencias estatales y municipales en materia de tránsito, así

²⁰ Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, página 1044, Novena Época, enero de 2002, «con número de registro digital: 187894», derivado de la controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.



como separar la regulación en materia de tránsito y la regulación en materia de transporte, este Pleno considera que los argumentos analizados en este apartado son **fundados** en una parte e **infundados** en el resto.

Como se detalla más adelante, aunque la mayor parte de las normas de la Ley de Movilidad Sustentable impugnadas se refieren a cuestiones que **no afectan las competencias del Municipio** en materia de prestación de servicio de tránsito, pues no regulan cuestiones específicas competencia del Municipio, sino que **establecen bases generales para que el servicio de tránsito se preste de forma homogénea en todo el Estado** e incluso algunos de los preceptos reclamados no guardan relación alguna con una cuestión referida propiamente al ámbito competencial del Municipio, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que **existen algunas disposiciones que sí interfieren con el adecuado ejercicio de las facultades del Municipio de Colima en materia de tránsito** como servicio público a su cargo.

Así pues, del cúmulo de disposiciones que se estiman impugnadas de conformidad con lo precisado en el considerando anterior, a continuación, se desarrolla el análisis correspondiente a aquellas que se consideran que inciden en el ámbito de atribuciones y competencias municipales y, posteriormente, a las que no se consideran contrarias a éstas.

• **Parte primera. Normas que vulneran las atribuciones y competencias del Municipio actor, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad.**

De todas las normas de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima cuya incompatibilidad con el reparto competencial en materia de tránsito establecido en las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución Federal denuncia el Municipio actor, este Pleno estima problemático únicamente lo establecido por los artículos: **16, numeral 1, 17, numeral 1, fracción XXXIV, 65, numeral 2, 99, numeral 2, 109, numerales 4 y 5, 112 numerales 2 y 3, 158, numeral 2, 252 y 270, numeral 3, fracción IV**, las cuales serán abordadas en dos grupos: **a)** las que se relacionan indudablemente con el servicio de tránsito; y, **b)** las que pueden relacionarse con el servicio público de tránsito y establecen facultades únicamente en favor de autoridades estatales.



a) Normas que se relacionan indudablemente con el servicio de tránsito. Los artículos 17, numeral 1, fracción XXXIV, 109, numerales 4 y 5, 252 y 270, numeral 3, fracción IV, de la ley materia de estudio, que hacen referencia a la facultad del Estado para el establecimiento de itinerarios, horarios y frecuencias del transporte público, la operación de los sistemas de cobro de estacionamiento de vehículos en la vía pública y lo relativo a la jurisdicción en materia del sistema público de bicicletas, es claro que se relacionan de algún modo con la actividad de *transporte*, entendida como la "*consistente en llevar a personas o cosas de un punto a otro*" y también resulta que indudablemente se relacionan con el ámbito material que identificamos como servicio de tránsito, esto es, "*la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública*", en garantía del "*cabal ejercicio de la libertad de tránsito de toda persona*".

Ahora bien, resulta incuestionable que quien pueda decidir en relación con el itinerario de los vehículos de transporte público y quien pueda determinar cuáles serán sus horarios tendrá efectivamente la posibilidad de determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales, vehículos y en qué condiciones podrán estacionarse en la vía pública, nociones que describen precisamente lo que es la regulación del tránsito en un determinado espacio físico.

Así pues, la ordenación del tránsito, que además tiene amplia incidencia en el desarrollo de muchas actividades colectivas y en las condiciones de cumplimiento de funciones, servicios y responsabilidades municipales que quedan fuera de la litis de este juicio, está destinada a ser muy poco efectiva si puede referirse solamente a los vehículos de los particulares y a la conducta de los peatones; así, la disciplina del uso del espacio en un Municipio desde la perspectiva de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos pasa estrechamente por disciplinar el impacto externo o espacial del transporte público.



De ahí que **los artículos señalados** son normas que, a pesar de tomar como objeto inmediato de regulación los vehículos, **lo que en realidad regulan son aspectos que inciden centralmente en la circulación y el estacionamiento** de esos vehículos por la vía pública –y no otros aspectos de los vehículos de transporte o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito, como tampoco se traslapan, verbigracia: las normas sobre requisitos técnicos o apariencia externa de los vehículos, o el tipo de capacitación técnica que deben evidenciar sus conductores–.

Ahora bien, alcanzada esta primera conclusión, esto es: que algunas de las normas impugnadas calificadas de problemáticas no son sólo normas sobre transporte, sino también normas de *tránsito*, es preciso pasar a analizar si podría afirmarse que las autoridades estatales demandadas tendrían competencia constitucional para dictarlas en ejercicio de sus atribuciones para emitir, precisamente, las *normas básicas y generales en materia de tránsito* que deban ser respetadas por los Municipios al emitir los reglamentos que disciplinen el servicio en su ámbito territorial conforme a la fracción II, en relación con la fracción III, apartado H, del artículo 115 constitucional.

Pues bien, en opinión de este Pleno, resulta difícil concluir que se trata de normas *básicas*, en el entendimiento constitucional de las mismas que ha quedado plasmado en el apartado anterior y, sobre todo, de conformidad con lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001. Ello es así porque, conforme a lo apuntado, las normas que las Legislaturas Estatales deben emitir para la prestación del servicio de tránsito deben limitarse a dar un marco normativo homogéneo que otorgue cierta uniformidad a su prestación en todo el Estado mediante normas como son: las reglas sobre registro y control de vehículos, autorización de su circulación, emisión de las placas, emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, expedición de licencias de conducir, reglas generales a que deben sujetarse los conductores y peatones, conductas que constituyen infracciones, sanciones aplicables, etcétera.

Sin embargo, los artículos **17, numeral 1, fracción XXXIV, 109, numerales 4 y 5, 252 y 270 numeral 3, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima** no contienen este tipo de regulación general que deje a



los Municipios un espacio para la adopción de normas de concreción y ejecución en sus ámbitos de jurisdicción y les permita ejercer el "derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional".

Por el contrario, **dichos artículos no prevén reglas generales** a las que debe sujetarse la fijación de itinerarios, sitios de estacionamiento en la vía pública u horarios, sino que directamente prevén que esas decisiones serán tomadas por ciertas autoridades estatales con independencia de que las mismas afecten al ámbito de jurisdicción municipal (puesto que las normas impugnadas contemplan los territorios de los Municipios dentro de su ámbito espacial de aplicación).

Así, conforme a lo subrayado por esta Corte en los precedentes de la materia, la titularidad del servicio público de tránsito municipal implica que los Municipios deben poder determinar en su ámbito territorial las "normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio, a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras" y éstos son aspectos que las normas impugnadas dejan en todo caso en manos de las autoridades estatales.

De todo ello, el esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los Municipios de conformidad con las especificidades de su contexto, conclusión a la que no se puede arribar respecto de las normas referidas.

Así pues, del **artículo 17, fracción XXXIV**, se desprende la facultad de la Secretaría de Movilidad del Estado para modificar los itinerarios, horarios y frecuencias del transporte público **sin dar un margen de participación al Municipio**, que mejor que nadie conoce sus necesidades en materia de tránsito en



función del tiempo y los horarios que rigen la vida cotidiana de sus habitantes, tal como se destaca a continuación:

"Artículo 17. Atribuciones de la secretaría

"1. La secretaría tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXXIV. Modificar los itinerarios, horarios y frecuencias previamente autorizadas en atención al interés público y a la demanda del transporte."

Por su parte, el **artículo 109, numerales 4 y 5**, da al Ejecutivo del Estado la facultad de implementar sistemas de control, supervisión de estacionamientos en la vía pública, así como la operación de los mismos, cuestión que **incide necesariamente en el servicio público de tránsito a cargo del Municipio, sin que a éste se le permita intervenir** en la determinación de las ubicaciones de los estacionamientos en la vía pública ni en la determinación de las tarifas y sistemas de cobro, en franca violación del artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional.

"Artículo 109. Políticas generales para los estacionamientos

"...

"4. El Ejecutivo del Estado podrá implementar sistemas de control, supervisión y cobro de estacionamiento de vehículos en la vía pública, ya sea en forma directa o a través de terceros especializados a quienes se les otorgue un permiso o concesión.

"5. La operación de los sistemas de cobro de estacionamiento en vía pública estará a cargo de la secretaría, así como a través de terceros, según lo señale el reglamento correspondiente, de acuerdo a las disposiciones que ahí se establezcan."



En esa misma línea, el **artículo 252** establece la cobertura de los polígonos de actuación e interacción del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado (bicicletas) y lo acota al territorio municipal, del cual, de una interpretación conjunta con el diverso 249, numeral 1, que encomienda el funcionamiento de dicho sistema y el establecimiento de las condiciones de uso a la Secretaría de Movilidad del Estado, **se advierte que el Municipio tiene vedada toda intervención en lo concerniente a los términos y condiciones en las que se debe prestar el servicio en comento.** Ello, a pesar de que de conformidad con el artículo 248, numeral 2 y 249, numeral 2, las cicloestaciones se encontrarán ubicadas en la demarcación territorial del Municipio (polígono correspondiente), por lo que, al ubicarse en la vía pública, necesariamente impactan en la prestación del servicio de tránsito a cargo del Municipio de Colima.

Para mayor referencia, a continuación se transcribe el artículo 252 cuya invalidez se analiza, así como las otras disposiciones referidas en el párrafo anterior:

"Artículo 252. Jurisdicción del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado

"1. La jurisdicción del Sistemas (sic) de Bicicletas Públicas se refiere a la extensión o cobertura del o los polígonos de actuación e interacción del sistema. La cobertura del o los polígonos del sistema estará acotada al límite municipal, en caso de requerirse una cobertura metropolitana, se deberá garantizar que las condiciones tecnológicas y físico mecánicas de todas las partes que componen los sistemas sean compatibles y no reduzcan, cancelen, limiten o afecten el servicio previamente prestado."

"Artículo 249. Funcionamiento del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado

"1. El Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado funcionará mediante una tarjeta de identificación intransferible que permite a la persona inscrita acceder a una bicicleta del programa dentro del horario establecido y bajo las especificaciones de uso. Las especificaciones para la inscripción, tarifas,



cobros y todo aquello relacionado con las condiciones de uso y aprovechamiento del sistema se determinarán por parte de la secretaría."

"Artículo 248. Sistema de transporte público individual no motorizado

"...

"2. Se permitirá a quienes utilicen el sistema recoger una bicicleta en una ciclo-estación y devolverla en una distinta, fomentando viajes cortos dentro de un polígono establecido, en un Municipio, proveyendo de una bicicleta sólo durante el desplazamiento."

"Artículo 249. Funcionamiento del Sistema de Transporte Público Individual no Motorizado

"...

"2. Las ciclo estaciones estarán dispuestas dentro del polígono de intervención y contarán con bicicletas y candados que permitirán el uso del sistema."

Así pues, si bien se trata de una cuestión referente a la prestación del servicio público de transporte mediante bicicletas, y el transporte público es una cuestión ajena a la esfera de competencias de los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, a *contrario sensu* (como se precisó con anterioridad), lo cierto es que la ley debió dar intervención al Municipio por lo menos en lo referente a la ubicación de las cicloestaciones y la determinación de los horarios.

Esto, pues se trata de un precepto que incorpora incondicionalmente al ámbito de decisión de las autoridades estatales lo que en realidad son aspectos muy concretos y específicos que hacen parte de la regulación y prestación del servicio público de tránsito en cada Municipio. Así, la fijación de la ubicación espacial de cicloestaciones es una cuestión que debe poder determinar el Municipio como titular de la competencia en materia de servicio público de tránsito; sin embargo, no se le da intervención alguna, ni siquiera para manifestar su opinión o visto bueno.



Por último, en cuanto a este primer grupo se refiere, se tiene lo establecido en el **artículo 270, numeral 3, fracción IV**, de la Ley de Movilidad, norma que establece lo siguiente:

"Artículo 270. Objetos de concesionamiento

"...

"3. La explotación por parte de particulares, de la siguiente infraestructura especializada que forma parte de los servicios auxiliares para la movilidad, susceptible de concesión y operación son:

"...

"IV. Carriles exclusivos."

Lo transcrito conduce a determinar que la disposición normativa en cuestión **tampoco resulta válida**, pues **no permite la intervención a los Municipios** en lo concerniente a las concesiones que realiza el Ejecutivo del Estado de carriles exclusivos para el transporte público como servicio auxiliar para la movilidad; ello, pues dichos carriles forman parte del espacio físico de la vialidad, cuya jurisdicción es de los Municipios.

b) Normas que pueden relacionarse con el servicio público de tránsito y establecen facultades únicamente en favor de autoridades estatales

Por otro lado, los diversos artículos 16, numeral 1, 65, numeral 2, 99, numeral 2, 112, numerales 2 y 3 y 158, numeral 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, que, respectivamente, establecen la facultad originaria del Ejecutivo del Estado en materia de movilidad, así como las facultades de la Secretaría de Movilidad para promover la cultura vial, para emitir normas que permitan el acceso seguro a la movilidad, para aprobar el mobiliario urbano para custodiar las bicicletas y todos aquellos objetos instalados en el espacio público y para operar los centros de control de tránsito, así como el establecimiento de carriles reservados como objeto de concesión, también se estiman inválidos por las razones siguientes.



El concepto de "movilidad", de conformidad con los artículos 5, numeral 1,²¹ y 13, fracción LXIII,²² de la ley que se analiza en el presente asunto, incluye los diversos conceptos de "tránsito" y "transporte", pues se refiere al efectivo desplazamiento de personas y bienes a través de los modos de traslado y transporte existentes (vías y vehículos), por ello, **no resulta válido que el artículo 16, numeral 1**, se refiera a la "movilidad" como competencia originaria del Ejecutivo Federal, pues dicha afirmación excluye a los Municipios de una materia comprendida en el concepto de movilidad, como lo es el tránsito, lo que desconoce la competencia originaria que, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución, también tienen los Municipios en esa materia.

"Artículo 16. Atribuciones del Ejecutivo del Estado

"...

"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado."

Asimismo, de acuerdo a los citados precedentes resueltos por este Tribunal Pleno, la materia de tránsito es facultad de los tres órdenes de gobierno en sus respectivas jurisdicciones, por ello, **no resulta válido que en el Estado de Colima solamente la Secretaría de Movilidad tenga facultades** para: promover la cultura y el respeto a la movilidad (**artículo 65, numeral 2**); desarrollar las normas, lineamientos, políticas y proyectos que promuevan el acceso seguro, eficiente, integrado e interconectado a la movilidad y asegurar que existan los espacios

²¹ **"Artículo 5. Derecho humano de movilidad sustentable y transversal**

"1. La movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de personas y bienes para acceder mediante los diferentes modos de traslado y transporte, a un Sistema de Movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en esta ley, para satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas, y pleno desarrollo sustentable y transversal."

²² **"Artículo 13. Glosario**

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"LXIII. Movilidad: Al conjunto de desplazamientos de las personas y los bienes a través de diversos modos y que deben hacerse por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural, de ocio, o cualquier otro tipo."



adecuados para sus usuarios en lo concerniente a las calles completas (**artículo 99, numeral 2**), así como establecer y aprobar el mobiliario urbano como el utilizado para resguardar bicicletas y los objetos y estructuras instalados en los espacios públicos, como placas, luminarias, depósitos de basura, etc. (**artículo 112, numerales 2 y 3**); de ahí que esas disposiciones normativas se consideren inválidas.

El contenido de las normas señaladas es del tenor siguiente:

"Artículo 65. Cultura de la movilidad

"...

"2. La secretaría será la encargada de fomentar una cultura de respeto al derecho a la movilidad de sus habitantes y visitantes, garantizando la seguridad, la protección de la vida, la cortesía, y el respeto a la diversidad."

"Artículo 99. Calles completas.

"...

"2. La secretaría deberá desarrollar las normas, lineamientos, políticas y proyectos que promuevan el acceso seguro, eficiente, integrado e interconectado a la movilidad, asegurando que existan los espacios adecuados para sus usuarios."

"Artículo 112. Mobiliario y dispositivos para la movilidad

"...

"2. La secretaría será la responsable de establecer y aprobar el mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado, junto con las características de fabricación y mantenimiento.

"3. La secretaría será la responsable de determinar y aprobar todas aquellas estructuras, objetos y elementos de creación humana, instalados en el espacio



público para su uso, delimitación, servicio u ornamentación, tales como: placas de nomenclatura, bancas, luminarias, depósitos de basura, casetas, paraderos entre otros."

Por último, para hacer referencia a los vicios de invalidez sufridos por el **artículo 158, numeral 2**, es preciso traer a colación el texto del mismo, así como de los diversos artículos 13, fracción XVIII y 156:

"Artículo 158. Componentes auxiliares de los centros de control de tránsito

"...

"2. Dichos servicios podrán ser operados por la secretaría, o bien, a través de un tercero con un contrato de operación como se establezca en los pliegos de licitación correspondiente y de acuerdo a los lineamientos de las leyes correspondientes. Cuando los servicios sean otorgados por un tercero, la secretaría será la única encargada de validar infracciones viales detectadas por las tecnologías y comparendos digitales."

"Artículo 13. Glosario

"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XVIII. Centros de control: A los centros de control, inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley."

"Artículo 156. Centros de control de tránsito

"1. Los centros de control de tránsito permiten la interrelación tecnológica entre las diferentes infraestructuras, vías y servicios de transporte y movilidad, para la toma de decisiones de forma eficaz y coordinada, tanto en situaciones de normalidad como especiales.



"2. Estos sistemas hacen uso de tecnologías de punta en información y comunicaciones para recolectar, procesar y analizar datos de tránsito para la elaboración de estrategias y acciones que permitan mejorar la circulación vehicular, mitigar sus efectos negativos y reducir los tiempos de atención a siniestros, emergencias y eventualidades que se presenten, con el fin último de salvaguardar la vida de las personas.

"3. Los centros de control de tránsito **pueden ser implementados por los Municipios en el ámbito de su jurisdicción** permitiendo la interoperabilidad entre todos los centros de control de tránsito en el Estado."

De dichos artículos se desprende la posibilidad de que los Municipios implementen centros de control, entendidos como aquellos en donde se verifican y aplican las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la propia ley.

Ahora, si el propio artículo 156 le da facultades al Municipio para implementar centros de control en materia de tránsito en el ámbito de su jurisdicción, resulta extraño que el artículo 158, numeral 2, permita únicamente a la Secretaría de Movilidad y no a los Ayuntamientos operar componentes auxiliares de dichos centros, como lo pueden ser los centros de foto detección de multas, control de circuito cerrado y la generación de alertas para tránsito, pues esas cuestiones se encuentran íntimamente relacionadas con el tránsito municipal; de ahí que el **artículo 158, numeral 2, se considera inválido.**

Conforme al desarrollo anterior, todas esas cuestiones pueden desenvolverse en el ámbito de competencias territorial municipal y afectar cuestiones relacionadas con el servicio público de tránsito, por lo que los artículos 16, numeral 1, 65, numeral 2, 99, numeral 2, 112, numerales 2 y 3, y 158, numeral 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, al establecer estas facultades únicamente en favor de autoridades estatales, resultan contrarias a la fracción III, inciso h) del artículo 115 constitucional, máxime que del artículo 22 del mismo cuerpo normativo que establece las atribuciones de los Ayuntamientos no se desprende una facultad similar en su favor, lo que de suyo desconoce la competencia que también tiene el Municipio en la materia.



De acuerdo con lo expuesto, la regulación examinada en todos los artículos identificados como inválidos, en la mayoría de las cuestiones materialmente involucradas, en realidad son cuestiones que invaden la materia de "tránsito". Asimismo, cabe recalar que no corresponde a este tribunal hacer una decantación precisa y detallada de cuáles de los aspectos mencionados o involucrados en los citados artículos son de competencia estatal y cuáles son de competencia municipal –hacerlo, además, implica partir de una consideración detallada de los significados técnicos de cada uno de los términos y conceptos utilizados–. Así pues, desde la perspectiva que preside el razonamiento de constitucionalidad de esta Corte basta con decir que los preceptos examinados deben ser declarados inválidos porque no reconocen que esas distinciones son necesarias.

Así, los artículos antes identificados de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima no respetan la "lógica constitucional" en la materia, que consiste en otorgar a las autoridades estatales las competencias en materia de transporte, pero con la participación de los Municipios en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas respectivas, y a las autoridades municipales la competencia para prestar el servicio público de tránsito en el marco materialmente acotado y limitado de lo que pueda disponer una normativa básica estatal que en ningún caso debe inmiscuirse en cuestiones particulares de cada Municipio. Los preceptos examinados son claramente defectuosos a la luz de este estándar de constitucionalidad.

En suma, se estima que los artículos 16, numeral 1, 17, numeral 1, fracción XXXIV, 65, numeral 2, 99, numeral 2, 109, numerales 4 y 5, 112, numerales 2 y 3, 158, numeral 2, 252, 270, numeral 3, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima van más allá de lo que el Estado de Colima está constitucionalmente habilitado para determinar en materia de tránsito, **invadiendo las competencias municipales** en ese ámbito al regular cuestiones que no pueden calificarse de normas generales y básicas. Además, en la medida que tienen una dimensión reguladora del transporte no otorgan al Municipio la participación efectiva que la Constitución le garantiza en los términos del inciso h) de la fracción V de su artículo 115.

• **Parte segunda. Normas que no vulneran las atribuciones y competencias del Municipio actor, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad.**



Ahora bien, en contraste con lo argumentado hasta este punto, este Pleno **no advierte invasión competencial alguna derivada de lo dispuesto por los artículos:** 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXIV, LXVI, LXXVI y C, 15, 16, numeral 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones I a VII, XVI a XXI, XXXVIII, XL y XLI, 19, numeral 1, fracciones I, III, IV, V y VI, 20, numeral 1, 22, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, numeral 1, 66, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 99, numerales 1 y 3, 100, 101, 106, 107, 108, 109, numerales 1 a 3, 110, 111, 112, numeral 1, 113, 114, 115, 116, 156, 157, 158, numeral 1, 270, salvo su numeral 3, fracción IV, 286, 303, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324, 325, 383, 384 y 386 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

Al respecto, del contenido de esas normas se desprenden: **a)** aquellas que hacen referencia exclusivamente a cuestiones de transporte público; y, **b)** las que establecen bases generales sin regular cuestiones específicas competencia de los Municipios.

a) Disposiciones que hacen referencia exclusivamente a cuestiones de transporte público

Respecto a los artículos 1, 8, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXVI, LXXVI y C, 17, numeral 1, fracciones I a VI, XVII a XX, XXXVIII, XL y XLI, 20, numeral 1, 24, 25, 26, 34, 38, 39, 59, 64, 74, 91, 92, 109, numerales 1 a 3, 111, 112, numeral 1, 157, 286, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324 y 325 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, este Tribunal Pleno considera que no hacen referencia a cuestiones que potencialmente puedan incidir en la esfera de facultades que la Constitución Federal otorga en favor de los Municipios, pues los mismos **se refieren exclusivamente a cuestiones de transporte público** (cuestión vedada a los Municipios), que además no inciden de ninguna forma en la prestación del servicio de tránsito. Asimismo, algunas de esas disposiciones también se limitan a definir diversos conceptos, sin que se repartan o se asignen facultades a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, como se detalla en líneas siguientes.



El artículo 1²³ se refiere a las facultades del Ejecutivo Estatal en materia de transporte público, servicio que, de conformidad con los precedentes de este Alto Tribunal, se presta exclusivamente por los Estados; el artículo 8,²⁴ se refiere a los supuestos de utilidad pública en materia de movilidad; el artículo 12,²⁵ señala las normas que deberán aplicarse de forma supletoria; el numeral 13,²⁶ es únicamente un catálogo de definiciones para mejor comprensión de la propia ley.

²³ **Artículo 1.** Objeto. 1. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en todo el Estado y tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, organizar, regular, ejecutar, controlar, evaluar y gestionar la movilidad de personas y bienes; respetando la concurrencia de los derechos humanos para un libre tránsito sustentable, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y en el marco legal aplicable, mediante una política estatal de movilidad orientada para asegurar el poder de elección de la población que permita su efectivo desplazamiento en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades del desarrollo personal y el bienestar de la colectividad en su conjunto, procurando un equilibrio transversal entre los factores de desarrollo urbano, social, económico, turístico, medioambientales y sociales, en forma articulada, integral y sistemática. 2. En el Estado de Colima se considera de utilidad pública la prestación del servicio de transporte de personas y bienes, así como el establecimiento de instalaciones, terminales, estacionamientos, encierros, confinamientos y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio, cuya obligación de proporcionarlos corresponde originalmente al Ejecutivo del Estado, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, a quienes indistintamente, mediante concesiones, permisos o autorizaciones, se les encomiende la realización de dichas actividades, en términos de esta ley, los reglamentos que de ella deriven y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."

²⁴ **Artículo 8.** Supuestos de utilidad pública en materia de movilidad. 1. En el Estado se considera de utilidad pública: I. La prestación del servicio público y privado de transporte de personas, de transporte de carga y distribución de bienes; II. La infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar de los servicios públicos de transporte de pasajeros y de carga que garantice la eficiencia en la prestación del servicio; III. La señalización vial y nomenclatura; y IV. Las demás que se establezcan en la presente ley, sus reglamentos y las demás normas de la materia."

²⁵ **Artículo 12.** Supletoriedad. 1. En todo lo no previsto expresamente por esta ley y sus reglamentos, se aplicará en forma supletoria, en lo conducente: I. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; II. La Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado; III. Ley de Zonas Metropolitanas del Estado; IV. Ley de Fomento para el Uso de la Bicicleta en el Estado; V. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado; VI. Ley para el Fomento de Energías Renovables y Eficiencia Energética del Estado; VII. Ley de Asentamientos Humanos del Estado; y VIII. Todas aquellas, que con independencia de la normatividad señalada en el presente artículo, se requieran para la aplicación de la presente ley."

²⁶ **Artículo 13.** Glosario. 1. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ... II. Agente de seguridad pública, tránsito y vialidad municipal: ... VI. Auditoría de movilidad: ... VII. Auditoría de seguridad vial: ... VIII. Autorización: ... XXVIII. Congestionamiento vial: ... XXXVII. Dispositivos para el control del tránsito: ... LXIII. Movilidad: ... LXVI. Movilidad urbana: ... LXXVI. Personal de apoyo vial: ... C. Sistema de Movilidad."



Por lo que hace al artículo 17, numeral 1,²⁷ fracciones I a VI, XVII a XX, XXXVIII, XL y XLI, se desprende que dicha norma hace referencia a cuestiones que **inciden únicamente en el ámbito de competencias del gobierno del Estado de Colima**, pues determina: (I)²⁸ las facultades de la Secretaría de Movilidad en lo concerniente a la planeación de programas estatales; (II)²⁹ el impulso y regulación del Sistema de Movilidad urbana sustentable en el Estado; (III)³⁰ la elaboración del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial del Estado y su sometimiento a aprobación del Ejecutivo; (IV)³¹ el diseño de las políticas públicas estatales en materia de movilidad y educación vial; (V)³² la facultad de mejorar la movilidad del Estado mediante diversas acciones, planes y programas; (VI)³³ opinar sobre los criterios y lineamientos que permitan dar unidad a los diversos programas en materia de movilidad; (XVII)³⁴ proponer alternativas a diversas instancias para una mejor utilización de las vías públicas; (XVIII)³⁵ promover la eliminación de obstáculos de la seguridad vial; (XIX)³⁶ promover la conservación

²⁷ **Artículo 17.** Atribuciones de la secretaría

"1. La secretaría tendrá las siguientes atribuciones."

²⁸ "I. Planear, coordinar y evaluar los Programas Estatales en Materia de Movilidad y Seguridad Vial conforme a las disposiciones legales vigentes y los acuerdos que emita el Ejecutivo del Estado."

²⁹ "II. Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo de la movilidad urbana sustentable en el Estado, dando prioridad a peatones y medios de transporte no motorizados."

³⁰ "III. Elaborar y someter a aprobación del Ejecutivo del Estado el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, y posteriormente llevar a cabo su implementación."

³¹ "IV. Diseñar, proponer y en su caso ejecutar, las políticas públicas estatales en materia de movilidad, educación vial, del servicio público y especial de transporte, infraestructura de movilidad y, en especial, aquellas destinadas a personas que usan las vías peatonales, personas con discapacidad o movilidad limitada y el derecho a la movilidad motorizada y no motorizada en el Estado."

³² "V. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a mejorar la movilidad en el Estado."

³³ "VI. Opinar sobre los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones en materia de movilidad e infraestructura vial relacionada con el Sistema de Movilidad, incluyendo el servicio público y especial de transporte."

³⁴ "XVII. Proponer a las instancias correspondientes, alternativas que permitan una mejor utilización de las vías públicas, agilizar el tránsito sobre las mismas o disminuir los índices de contaminación ambiental."

³⁵ "XVIII. Establecer y promover planes, programas y acciones tendientes a eliminar las interferencias y obstáculos de la seguridad de los usuarios, especialmente de las personas vulnerables y promoviendo el respeto a los derechos humanos."

³⁶ "XIX. Promover, en las vías de comunicación de jurisdicción local, en los medios de transporte y en los servicios auxiliares, las obras de construcción, reparación, conservación y adaptación que sean necesarias para la mayor seguridad de las personas que las usan."



de las vías de comunicación locales; (XX)³⁷ determinar las características de la infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar del servicio de transporte; (XXXVIII)³⁸ regular las características de los vehículos que pueden circular por vías de jurisdicción local según su capacidad; (XL)³⁹ proyectar y supervisar las obras del sistema integrado de transporte público regional; así como (XLI)⁴⁰ dictar y vigilar las políticas de operación y supervisión de las obras del sistema.

Por su parte, el artículo 20⁴¹ establece las atribuciones del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en el Estado de Colima, precisamente en materia de protección al medio ambiente; los preceptos 24 a 26⁴² únicamente

³⁷ "XX. Determinar las características de la infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar del servicio público de transporte que se requiera para su correcta operación, así como promover su construcción, operación, conservación, mejoramiento y vigilancia."

³⁸ "XXXVIII. Determinar, señalar, ampliar o reducir en cada camino, ruta o tramo de vía pública de jurisdicción local, el número, capacidad y demás características de los vehículos que en ella deben de operar, según las necesidades del servicio de transporte y las exigencias de su mejoramiento."

³⁹ "XL. Conservar, mantener, mejorar, vigilar, y en su caso proyectar y supervisar cualquier obra que se lleve a cabo en el Sistema Integrado de Transporte Público Regional."

⁴⁰ "XLI. Dictar y vigilar las políticas de operación del Sistema Integrado de Transporte Público Regional y sus componentes."

⁴¹ "Artículo 20. Atribuciones del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado.

1. El Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima, en materia de movilidad, tendrá las siguientes atribuciones: I. Apoyar a la secretaría en el diseño, programación e implementación de planes, programas y proyectos para la reducción de contaminantes a la atmósfera y acciones de mejora de la calidad del aire; II. Coordinarse con la secretaría, para emitir y verificar las normas y lineamientos que deberán cumplir los vehículos motorizados que cuenten con registro en el Estado en materia de protección al medio ambiente; III. Realizar estudios e investigaciones científicas, en coordinación con la secretaría, que tengan como objetivo diagnosticar el impacto ambiental de la situación de transporte prevaleciente, lo que incluye sus costos y beneficios; IV. Promover y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de tecnologías sustentables en las unidades que prestan el servicio de transporte público de pasajeros y carga; V. Impulsar y fomentar, en coordinación con la secretaría, el uso de vehículos limpios, no motorizados, eficientes, con sistemas de tecnologías sustentables; así como el uso de otros medios de transporte amigables con el ambiente, utilizando los avances científicos y tecnológicos; y VI. Las demás facultades y obligaciones que le concedan la presente ley, los reglamentos que de ella deriven, los acuerdos y órdenes del Ejecutivo del Estado y demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁴² "Artículo 24. Órganos auxiliares. 1. Para la ejecución y vigilancia de la política de movilidad, la secretaría se auxiliará de los siguientes órganos: I. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, conformado por: a. El Comité Asesor del Sistema Integrado de Transporte Público del Estado de Colima; b. El Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable; y, c. El Observatorio para la Movilidad Urbana y Seguridad Vial del Estado de Colima. 2. Los demás Comités y órganos en los que participe la secretaría, las instituciones de educación superior y demás institutos, asociaciones u organizaciones especializadas en las materias contenidas en la presente ley podrán ser órganos auxiliares de consulta en todo lo relativo a la aplicación de la misma."



señalan de forma descriptiva y orgánica a los órganos auxiliares de la Secretaría de Movilidad del Estado, los cuales tienen facultades prácticamente de consulta; el artículo 34⁴³ ordena los criterios para la planeación en materia de movilidad,

"Artículo 25. Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable es un órgano de colaboración, concertación, consulta y opinión, donde participan los sectores público, privado y social, que tiene por objeto diagnosticar, estudiar y analizar la problemática en materia de movilidad, del servicio de transporte, la seguridad vial, así como emitir las recomendaciones que para su mejoramiento estime procedentes.

"2. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá un carácter consultivo y honorífico, mediante el cual, el Ejecutivo del Estado, podrá poner a consideración del mismo, a efecto de contar con su opinión al respecto, las acciones que la administración pública estatal emprenda en materia de movilidad."

"Artículo 26. Atribuciones del Consejo Estatal

"1. El Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable tendrá las siguientes atribuciones: I. Proponer políticas públicas, acciones y programas prioritarios que en su caso ejecute la secretaría para cumplir con el objeto de esta ley; II. Emitir opinión acerca de proyectos prioritarios de movilidad, vialidad y transporte, así como el establecimiento de nuevos sistemas, para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga; III. Participar en la formulación del programa y los Planes Integrales de Movilidad y demás programas específicos; IV. Dar opinión sobre las herramientas de seguimiento, evaluación y control para la planeación de la movilidad; V. Proponer criterios de coordinación para solucionar problemas del transporte entre el Estado y los Municipios; VI. Sugerir y proponer proyectos, obras y acciones a las dependencias competentes, respecto de las políticas, planes y programas en materia de movilidad y de promoción de la movilidad no motorizada; VII. Proponer e impulsar la realización de estudios, análisis e investigaciones que sustenten el diagnóstico, la implementación y la evaluación de políticas, planes y programas en materia de movilidad; VIII. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de movilidad y en su caso, recomendar la inclusión a las políticas, los planes y los programas estatales, de las propuestas pertinentes; IX. Identificar necesidades que en materia de movilidad tienen los habitantes del Estado en sus distintas ciudades, zonas conurbadas o zonas metropolitanas; que incluya la especificación de los sujetos activos de la movilidad: peatones, ciclistas, quienes usan medios de transporte no motorizados, personas con discapacidad o movilidad limitada, personas adultas mayores, motociclistas, automovilistas, personas que usan el transporte público urbano y suburbano, y las personas que operan vehículos de transporte de carga y mercancías; X. Promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de movilidad urbana sustentable; y XI. Las demás que le asignen el gobernador, las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁴³ **"Artículo 34.** Criterios de la planeación. 1. La planeación de la movilidad en el Estado, observará los siguientes criterios: I. Procurar la integración física, de imagen, operativa, tarifaria, informativa, de modo de pago para garantizar que los horarios, transferencias modales, frecuencias de paso y condiciones en las que se proporciona el servicio de transporte público colectivo, sean de calidad para los usuarios que buscan la conexión de rutas urbanas y metropolitanas; II. Adoptar medidas para garantizar la protección de la vida y de la integridad física especialmente de las personas con discapacidad y/o movilidad limitada; III. Establecer criterios y acciones de diseño universal en la infraestructura para la movilidad con especial atención a los requerimientos de personas con discapacidad y movilidad limitada; IV. Establecer las medidas que incentiven y fomenten el uso del



mismos que incluso deben ser utilizados por los Municipios, que tienen facultades de planeación, en términos del artículo 22 de la propia ley; los artículos **38 y 39**⁴⁴ hacen referencia a la planeación y programación únicamente en el ámbito estatal, sin interferir en la facultad que en el mismo sentido tienen los Municipios; el artículo **59**⁴⁵ define lo que es el banco de proyectos (base de datos); el artículo

transporte público y el uso racional del automóvil particular; V. Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que incidan en la movilidad; VI. Garantizar que la movilidad fomente el desarrollo urbano sustentable y la funcionalidad de la vía pública, en observancia a las disposiciones relativas al uso del suelo y a la imagen urbana con relación a la oferta de transporte público, a través de medidas coordinadas con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios, que desincentiven el desarrollo de proyectos inmobiliarios en lugares que no estén cubiertos por el sistema integrado de transporte; VII. Impulsar programas y proyectos que coadyuven a garantizar la movilidad en el Estado; VIII. Priorizar la planeación de los sistemas de transporte público y de la movilidad no motorizada; IX. Incrementar la resiliencia del Sistema de Movilidad fomentando diversas opciones de transporte y procurando la autonomía, eficiencia, evaluación continua y fortaleza en los elementos cruciales del Sistema de Movilidad; X. Promover acciones para hacer más eficiente la distribución de mercancías con objeto de aumentar la productividad de la Ciudad, y reducir los impactos de los vehículos de carga en las demás personas que usan Sistema de Movilidad; y XI. Tomar decisiones con base en diagnósticos, pronósticos y criterios técnicos que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos."

⁴⁴ **"Artículo 38.** Clasificación de los instrumentos. 1. La planeación de la movilidad se ejecutará a través de los siguientes instrumentos: I. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial; II. Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable; y III. Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 39. Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial. 1. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial deberá considerar todas las directrices estatales de movilidad constituyendo el marco orientador para la aplicación de los objetivos de movilidad de esta ley mediante el establecimiento de orientaciones, criterios, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control. Estas directrices deben establecer la relación entre la movilidad terrestre, los servicios necesarios para que funcionen. También deben establecer la relación entre el uso del suelo, la oferta de transporte público, colectivo, la movilidad no motorizada, mejorando las condiciones y experiencia de viaje de los usuarios, de acuerdo a los principios de esta ley. 2. Será responsabilidad de la secretaria, la planeación, ejecución y supervisión en coordinación con las demás autoridades competentes, para la correcta aplicación de este programa, el cual deberá publicarse durante el primer año posterior a la toma de posesión del Ejecutivo del Estado; su vigencia será de seis años y se revisará cada tres años. 3. El Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial aplica en todo el territorio estatal y tienen naturaleza de plan sectorial, para los efectos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo."

⁴⁵ **"Artículo 59.** Banco de proyectos. 1. La secretaria establecerá un banco de proyectos, integrado por estudios y proyectos ejecutivos en materia de movilidad, vialidad y transporte, producto del cumplimiento de las condiciones establecidas como Medidas de Integración de Movilidad en las Resoluciones Administrativas de los Estudios de Impacto de Movilidad que emita la secretaria, así como todos aquellos que sean elaborados por la administración pública estatal. El banco de proyectos estará disponible para consulta de las dependencias, organismos, entidades y delegaciones, con objeto de facilitar la verificación de documentos existentes establecidos en la Ley Estatal de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado."



64⁴⁶ da contenido a lo que debe entenderse por recursos no tarifados para efectos del Fondo Estatal para la Movilidad Urbana sustentable; el numeral **74**⁴⁷ define lo que es el Sistema de Movilidad de forma complementaria a la definición que hace el artículo 13 en la fracción C; los artículos **91** y **92**⁴⁸ establecen, respectivamente y a modo de catálogo, los componentes del sistema y del subsistema de infraestructura y equipamiento vial.

⁴⁶ **Artículo 64.** Los recursos no tarifados. 1. Los recursos no tarifados son los que se obtienen a través de la ejecución de actividades distintas a la operación del transporte de personas y regularmente son las relacionadas a la explotación de espacios publicitarios en la infraestructura del mobiliario urbano asociado al servicio de transporte, en los vehículos afectos al servicio o en cintillas de publicidad en páginas de Internet. 2. Los recursos que se generen por la explotación del mobiliario urbano asociado a la movilidad, en los vehículos afectos al servicio y de cualquier ingreso obtenido de la difusión de datos publicitarios en plataformas tecnológicas vinculadas a convenios o contratos de servicio, corresponderán a los concesionarios y permisionarios prestadores del servicio de transporte público."

⁴⁷ **Artículo 74.** Sistema de Movilidad. 1. El Sistema de Movilidad tiene por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y bienes a través de los subsistemas de infraestructura, servicios, operación y control inscritos en el territorio del Estado. 2. El Sistema de Movilidad deberá atender los requerimientos de movilidad de personas y bienes de las zonas urbanas y del área rural. 3. El Sistema de Movilidad debe integrar de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y bienes con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad incluyendo el territorio rural. Este actuará de manera interdependiente con la estructura socio-económica y territorial."

⁴⁸ **Artículo 91.** Componentes del Sistema de Movilidad

"1. El Sistema de Movilidad se divide en:

"I. Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial: Compuesto por la malla vial arterial, intermedia, principal, secundaria y local, además de vías y pasos peatonales, red de infraestructura ciclista y corredores de movilidad local, así como la malla vial en las zonas rurales, incluye la red de infraestructura y equipamiento para los servicios complementarios de la movilidad, tales como estacionamientos, estaciones de transferencia, terminales de carga, entre otros;

"II. Subsistema de Transporte: Se encuentra estructurado alrededor de redes de modos de transporte no motorizado, y motorizado con modalidades de servicio público colectivo, individual motorizado, individual no motorizado, especial y de carga, transporte privado, mercantil, y de carga privada; y,

"III. Subsistema de Operación: Se conforma por los centros de control de tránsito, semaforización y sistemas tecnológicos de vigilancia y operación del tránsito, además del cuerpo de supervisión en sitio."

Artículo 92. Componentes del Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial

"1. Los componentes del Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial son: I. Estructura Estratégica de la Red; II. Espacio Público Peatonal; III. Espacio Público Vial; IV. Infraestructura para la transferencia; V. Equipamiento de movilidad; VI. Terminales de pasajeros; VII. Estacionamientos; VIII. Depósitos vehiculares; IX. Oficinas, talleres y patios de encierro; y X. Mobiliario y dispositivos para la movilidad."



En cuanto al **artículo 109, numerales 1 a 3**,⁴⁹ de su contenido se desprenden las políticas generales para los estacionamientos, sin que los aspectos que se prevén en dichos numerales se relacionen con la vía pública, en tanto que se refieren al registro de estacionamientos públicos, los requisitos de sus instalaciones y la política tarifaria.

Siguiendo, el numeral **111**⁵⁰ establece lo que debe entenderse por *oficinas, talleres y patios de encierro*; el artículo **112, numeral 1**,⁵¹ únicamente define lo que son el mobiliario y dispositivos para la movilidad; por su parte, el precepto **157**⁵² establece los objetivos de los centros de control de tránsito, centros que,

⁴⁹ **Artículo 109.** Políticas generales para los estacionamientos

"1. Corresponde a la secretaría llevar el registro de estacionamientos públicos con base en la información proporcionada por los Municipios. La información recabada deberá ser integrada y publicada de forma semestral a través de una base de datos georreferenciada.

"2. Los estacionamientos públicos y privados, deberán contar con las instalaciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los vehículos. Dispondrán de espacios exclusivos para vehículos que cuenten con distintivo oficial para personas con discapacidad, así como para mujeres embarazadas, e instalaciones necesarias para proporcionar el servicio a los usuarios de bicicletas y motocicletas.

"3. La secretaría propondrá al Ejecutivo del Estado, con base en los estudios correspondientes, determinar la política tarifaria para el cobro del servicio en los estacionamientos públicos por cada Municipio, siempre buscando cumplir con los objetivos de reducción del uso del automóvil particular e incentivar el uso del transporte público y no motorizado. ..."

⁵⁰ **Artículo 111.** Oficinas, talleres y patios de encierro

"1. Las oficinas, talleres y patios de encierro son los espacios para el ejercicio de actividades propias de administración, operación, guarda, supervisión y mantenimiento de los autobuses que conformen el Sistema de Movilidad. Además de oficinas administrativas para el control de salidas, registros y manejo estadístico de la operación.

"2. Las especificaciones de los predios destinados a este fin, así como la operación y regulación de los mismos se establece en el reglamento correspondiente."

⁵¹ **Artículo 112.** Mobiliario y dispositivos para la movilidad

"1. Se consideran como mobiliario y dispositivos de la movilidad los siguientes:

"I. **Bici-estacionamientos:** Lugar donde se colocan las bicicletas cuando no están en uso, o bien, el conjunto de elementos de señalización, protección y soporte que posibilita dicha localización

"II. **Mobiliario Urbano:** Todo elemento urbano complementario ubicado en vía pública o en espacios públicos, con la finalidad de facilitar las necesidades de peatones y ciclistas; y,

"III. **Dispositivos de movilidad:** Elementos destinados al control del tránsito, procurando el ordenamiento de los movimientos predecibles, a través del uso adecuado de los mismos, haciendo de la vialidad un elemento funcional de sistema de comunicaciones. Del mismo modo proporcionarán información con el objetivo de prevenir accidentes, preservando la seguridad de quienes utilicen el sistema vial. Los dispositivos viales nunca deberán ser utilizados como medios de publicidad."

⁵² **Artículo 157.** Objetivos de los centros de control de tránsito. 1. Los principales objetivos de los centros de control de tránsito son: I. Generación y análisis de datos de información de tránsito; II. Optimización de la red vial; III. Gestión de recursos; IV. Regulación y control de la operación vial



como se vio con anterioridad, pueden ser implementados por los propios Municipios; el artículo 286⁵³ establece la facultad del Ejecutivo del Estado para otorgar concesiones en materia de transporte público y el artículo 306⁵⁴ se limita a clasificar los permisos de operación a que se refiere la ley en el diverso numeral 303.

Por lo que hace a los artículos 311 a 315 y 324,⁵⁵ éstos definen lo que debe entenderse por permisos de operación para depósitos de vehículos, de operación para estacionamientos públicos, de operación para centros de verificación, de operación para centros de revisión físico-mecánica y para servicios conexos,

en todas las modalidades de transporte; V. Disminución de la accidentalidad; VI. Desarrollo de una cultura ciudadana hacia la visión cero defunciones; VII. Eficiencia energética de la flota de transporte público; VIII. Generación e interacción con el usuario para la planeación de viajes y atención a quejas; y IX. Monitoreo ambiental para la disminución de emisiones contaminantes."

⁵³ "Artículo 286. Otorgamiento de concesiones. 1. El Ejecutivo del Estado podrá otorgar de manera unilateral o por convocatoria pública, las concesiones, contratos de operación y permisos, de acuerdo a los estudios que al efecto se realicen, previa declaratoria de necesidad del servicio."

⁵⁴ "Artículo 306. Clasificación de permisos de operación. 1. Los permisos de operación se clasifican en: I. Permiso de transporte público, en la (sic) modalidades que dicta la presente ley; II. Depósito de vehículos de propiedad particular; III. Estacionamientos públicos; IV. Centro de verificación vehicular; V. Centro de revisión físico-mecánica; y VI. Permiso para Empresas de Redes de Acceso y Gestión de la Demanda de Transporte Público."

⁵⁵ "Artículo 311. Permisos de operación para depósitos de vehículos

"1. Son de propiedad particular y se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en las vías públicas del Estado, así como aquellos remitidos por la autoridad correspondiente."

"Artículo 312. Permisos de operación para estacionamientos públicos

"1. Son los que se otorgan para cubrir una necesidad de guarda y custodia de vehículos de forma temporal por el propietario o conductor del vehículo."

"Artículo 313. Permisos de operación para centros de verificación

"1. El permiso de operación para centro de verificación vehicular es el que se otorga a personas morales certificadas para cubrir una necesidad de verificar la calidad de combustión interna y las emisiones contaminantes de los vehículos registrados en el Registro Público Vehicular del Estado, con excepción de los vehículos que por sus características tecnológicas les resulte imposible la aplicación de protocolos de prueba establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes."

"Artículo 314. Permisos de operación para centro de revisión físico-mecánica

"1. Se otorga para cubrir una necesidad de verificación físico-mecánica de vehículos para transporte público que circulan por los caminos y vialidades estatales. Se podrán otorgar solamente a personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios y de conformidad con las normas aplicables en la materia.

"2. Los requisitos y procedimientos para la obtención de permisos de operación para depósitos vehiculares, estacionamientos públicos, centros de verificación vehicular y centros de revisión físico-mecánica, serán establecidos en la reglamentación correspondiente, además de lo establecido en la presente ley."



para la explotación de infraestructura y, por último en cuanto este grupo de normas se refiere, el artículo 325,⁵⁶ relacionado con el 315, establece la facultad de la Secretaría de Movilidad del Estado para establecer una regulación específica para los servicios conexos en materia de transporte público, vedada para los Municipios.

b) Disposiciones que establecen bases generales sin regular cuestiones específicas competencia de los Municipios

Finalmente, los artículos 2, 3, 4, 6, 9, 10, 15, 16, numeral 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones VII, XVI y XXI, 19, numeral 1, fracciones I, III, IV, V y VI, 22, 29, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 63, 65, numeral 1, 66, 93, 94, 95, 99, numerales 1 y 3, 100, 101, 106, 107, 108, 110, 113, 114, 115, 116, 156, 158, numeral 1, 270, numerales 1, 2 y 3, fracciones I, II, III, V y VI, 303,

"Artículo 315. Permisos para servicios conexos

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la prestación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permisionarios o por un tercero.

"2. Sólo podrán solicitar permisos de operación mencionados en el párrafo anterior, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público, conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

"Artículo 324. Permisos de explotación de infraestructura

"1. Es el que se otorga a las personas morales para operar los servicios complementarios, auxiliares o accesorios que se ofrecen para la mejor prestación de los servicios públicos de transporte, y se clasifican en: I. Terminales; II. Sitios y bases de contratación; III. Estacionamiento masivo de bicicletas; IV. Oficinas, talleres y patios de encierro; V. Depósito de vehículos de propiedad pública; y VI. Publicidad en equipamiento y vehículos.

"2. La secretaría definirá para cada caso los requisitos y procedimientos para la emisión de los permisos mencionados en las fracciones anteriores.

"3. Sólo podrán solicitar permisos de explotación mencionados en el presente artículo, las personas morales que acrediten la capacidad técnica, legal y financiera para la correcta operación de los servicios auxiliares al transporte público, conforme a las necesidades definidas por la secretaría en el marco de la operación, control y optimización de los servicios conexos al transporte público."

⁵⁶ **"Artículo 325. Permisos para servicios conexos**

"1. Además de los servicios conexos regulados en el presente capítulo, la secretaría podrá establecer regulación específica para los servicios, actividades e instalaciones vinculadas con la infraestructura necesaria o vinculada a la prestación de las diferentes modalidades de los servicios públicos, ya sea que se ejecuten de manera directa por los concesionarios y permisionarios o por un tercero."



383, 384 y 386 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, a pesar de regular cuestiones que **sí se refieren a la prestación del servicio público de tránsito o que impactan en la esfera de competencias de los Municipios, se limitan a establecer bases generales, sin regular cuestiones específicas competencia de los Municipios**, además de que dichas normas sí buscan tener normativa municipal homogénea y respetar los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno en materia de tránsito.

El artículo 2⁵⁷ establece los fines de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y, en la fracción II, establece la competencia del Estado y de los Municipios en Materia de Movilidad; el artículo 3,⁵⁸ establece los principios

⁵⁷ **Artículo 2.** Fines. 1. Son fines de la presente ley, establecer: I. El derecho a la movilidad de personas y bienes estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado y los Municipios hacia su cumplimiento; II. La competencia del Estado y los Municipios en materia de movilidad de personas y bienes; III. Las bases para la planeación, organización, regulación, ejecución, control, evaluación y gestión de la política estatal de movilidad de personas y bienes, de acuerdo a lineamientos que se emitan en la materia; IV. El Sistema de Movilidad; V. Los derechos y obligaciones de las personas en materia de movilidad de personas y bienes; y VI. Las bases para fomentar y consolidar la organización y participación de los sectores sociales, económicos y de la población en general en las políticas de movilidad de personas y bienes."

⁵⁸ **Artículo 3.** Principios rectores. 1. La administración pública estatal y las municipales al planear, diseñar, implementar, autorizar y ejecutar las políticas, programas y acciones públicas, que involucren la materia de movilidad de personas y bienes, observarán los principios rectores siguientes: I. Igualdad: Todos los ciudadanos tienen derecho a la movilidad en igualdad de condiciones, sin discriminación de género, edad, capacidad o condición; II. Equidad: Equiparar las oportunidades de la población para alcanzar un efectivo ejercicio de su derecho a la movilidad, poniendo especial énfasis en grupos en desventaja física, social y económica, para reducir la exclusión; III. Responsabilidad social: Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante; IV. Sustentabilidad y bajo carbono: Solucionar los desplazamientos de personas y sus bienes, con los mínimos efectos negativos sobre la calidad de vida y el medio ambiente, al incentivar el uso de transporte público y no motorizado, así como impulsar el uso de tecnologías sustentables en los medios de transporte; V. Competitividad: La movilidad debe regirse por la efectividad en el uso de sus componentes para garantizar la circulación de las personas y de los bienes bajo criterios de logística integral; VI. Crecimiento inteligente: La movilidad debe considerar la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicios y equipamientos; VII. El peatón como centro del Sistema de Movilidad: El peatón debe tener el primer nivel de prevalencia dentro del Sistema de Movilidad; VIII. Seguridad: Privilegiar las acciones de prevención del delito e incidentes de tránsito durante los desplazamientos de la población, con el fin de proteger la integridad física de las personas y evitar la afectación a los bienes públicos y privados; IX. Accesibilidad: Garantizar que el Sistema de Movilidad cuente con los elementos que faciliten su libre y eficiente acceso y uso; X. Resiliencia: Lograr que el Sistema de Movilidad tenga



rectores que tanto el Estado como los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias deberán observar para la planeación y programación en materia de movilidad; el artículo 4,⁵⁹ señala que el objeto, los fines, las premisas, los objetivos, los conceptos, las prioridades y los principios que establece la ley son el eje transversal del derecho a la movilidad de observancia obligatoria en cada orden de gobierno; el artículo 6,⁶⁰ en su fracción VII, claramente establece que tanto

capacidad para soportar situaciones fortuitas o de fuerza mayor, con una recuperación de bajo costo para la sociedad y al medio ambiente; XI. Calidad: Los componentes del Sistema de Movilidad deben contar con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado, en condiciones higiénicas, de seguridad, y con mantenimiento regular, para proporcionar una adecuada experiencia de viaje; XII. Multimodalidad: Ofrecer a los diferentes grupos usuarios opciones de servicios y modos de transporte integrados, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular; y XIII. Innovación tecnológica: El diseño y ejecución de los medios orientados a la aplicación de nuevas tecnologías para el desarrollo sustentable de eficiencia energética y de fuentes de energías renovables; así como emplear soluciones apoyadas en tecnología de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, tendiente a la automatización y eliminación del error subjetivo, así como a la reducción de las externalidades negativas de los desplazamientos.

"2. Los principios establecidos en la presente ley constituirán un conjunto de parámetros que deberán orientar la gestión de la movilidad al cumplimiento de sus fines."

⁵⁹ **Artículo 4.** Eje transversal del derecho de movilidad. 1. El objeto, los fines, las premisas, los objetivos, los conceptos, las prioridades y los principios establecidos en esta ley constituyen el eje transversal en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse las políticas estatales que tengan incidencia en la movilidad de personas y bienes; y su observancia será obligatoria para la administración pública estatal y las municipales."

⁶⁰ **Artículo 6.** El Sistema de Movilidad y su gestión. 1. El Estado, para garantizar el derecho a la movilidad, deberá lograr que el Sistema de Movilidad esté debidamente dispuesto y funcionando. En todo caso, el eje principal del derecho universal de la movilidad será la persona usuaria, a partir de lo cual se consolidará un Sistema de Movilidad equitativo, seguro, eficiente y sustentable, que además garantice la interacción entre los prestadores de servicios, los componentes del sistema y los procesos para su funcionamiento.

"2. El Sistema de Movilidad tendrá como base los siguientes elementos:

"I. La seguridad: Deberá ser garantizada a través de la accesibilidad, facilidad en las transferencias entre servicios, cruces seguros, vehículos en condiciones óptimas, capacitación a las personas que conducen vehículos, iluminación, vigilancia y sistemas de información;

"II. La fluidez: Estará relacionada con la regularidad y confiabilidad de los servicios de transporte público, oferta y cobertura, información que deberá facilitar la planeación de los viajes, medio único de pago y opciones de compra y recarga de tarjetas en los casos aplicables para uso del transporte público, entre otras que posibiliten un uso fácil del sistema;

"III. La autonomía: Implicará el uso de la infraestructura y servicios del sistema de manera independiente para no depender de otros, así como señalización, tecnologías y sistemas de información y comunicación, e imagen del sistema de transporte público;



el Estado como los Municipios tienen competencia en lo referente al Sistema de Movilidad y su gestión; los artículos 9 y 10,⁶¹ establecen la obligatoriedad de la

"IV. La optimización: Estará referido (sic) a que en el menor tiempo posible se llegue al destino deseado, y comprenderá la infraestructura necesaria y suficiente, con criterios de equidad para las distintas personas que usan el sistema;

"V. La infraestructura y los servicios de transporte: El Sistema de Movilidad tendrá dos grandes componentes: la infraestructura y los servicios de transporte. La infraestructura para la movilidad se deberá jerarquizar considerando los usos del suelo, las necesidades de movilidad, la conectividad y además deberá gestionarse desde el punto de vista de la construcción, así como el mantenimiento. Los servicios de transporte se compondrán por: el transporte público desde la perspectiva de su integración con los otros modos; el no motorizado que deberá considerar la provisión de redes de bicicletas y peatones; el transporte privado desde la gestión para un uso racional del mismo; y el de carga que deberá ser visto desde el concepto del ordenamiento logístico;

"VI. Las políticas públicas: Para lograr la disposición y funcionamiento efectivo de los componentes señalados en la fracción anterior, se establecerán políticas públicas coherentes con las necesidades ciudadanas y ajustadas a sus contextos; una adecuada y eficiente gestión institucional, la cual cuente con una alta capacidad técnica, claros mecanismos de regulación y control; fluida comunicación con las personas que usan el sistema a través de procesos de capacitación y sistemas de información; así como seguimiento y evaluación que ofrezcan elementos para la toma de decisiones; y,

"VII. El ámbito de competencia: Las competencias de las diferentes instituciones que participan en la gestión del sistema, establecidas en la presente ley, sus reglamentos y el marco normativo en general, garantizará el derecho a la movilidad, al establecer el ámbito de competencia de la administración pública estatal y las municipales, de las funciones correspondientes a la formulación de política y planeación de la movilidad y las de operación del sistema, generando los mecanismos de coordinación institucional necesarios, así como los mecanismos de interacción con el sector privado y la sociedad civil."

⁶¹ **"Artículo 9.** Ámbitos de aplicación estatal y municipal. 1. La administración pública estatal y las municipales, en el ámbito de sus competencias, deberán sujetarse a todas las disposiciones establecidas en la presente ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables, y observar su contenido en las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones de gobierno que incidan en los diversos aspectos de la movilidad de personas y bienes."

"Artículo 10. Competencia en materia de movilidad

"1. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría y de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, implementará políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, la operación de fondos, planes de desarrollo urbano y todo lo que sea competencia concurrente en materia de movilidad de personas y bienes con jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas aplicables, con respecto a movilidad y transporte de bienes.

"2. Los Ayuntamientos y sus presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, implementarán políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la presente ley y su vinculación con sus planes de desarrollo municipal y planes de desarrollo urbano y todo lo demás que sea competencia concurrente en materia de movilidad con jurisdicción en su territorio municipal, ejerciendo las atribuciones que le confieren la presente ley, sus reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones legales aplicables, con respecto a movilidad de personas y bienes."



ley tanto para el Estado y los Municipios, así como la competencia que cada uno tiene en materia de movilidad para el cumplimiento y la observancia de la misma; el artículo 15,⁶² numeral 1, señala en su fracción VII que los Ayuntamientos son autoridad competente en materia de movilidad, junto con diversas autoridades estatales que se mencionan en el resto de las fracciones; **el artículo 16, numeral 2, en las fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV,**⁶³ establece las facultades del Ejecutivo Estatal en materia de movilidad, las cuales no regulan aspectos específicos competencia de los Municipios, sino aspectos generales, como la posibi-

⁶² **Artículo 15.** Autoridades

"1. Son autoridades en materia de movilidad, las siguientes; ..."

⁶³ **Artículo 16.** Atribuciones del Ejecutivo del Estado:

"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado.

"2. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o con el auxilio de las dependencias y entidades de la administración pública del estado, en materia de movilidad, las siguientes:

"I. Dictar y aplicar, en cualquier tiempo, cuando así lo requiera el interés público, las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos;

" ...

"V. Autorizar, con la intervención que en derecho corresponda a la secretaría (sic) movilidad y a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, concesiones para la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura carretera y equipamiento de las vías de comunicación y del Sistema Integrado del Transporte;

"VI. Emitir, a propuesta de la secretaría, el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial;

" ...

"IX. Celebrar todo tipo de instrumentos de coordinación y de concertación de acciones con autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, en materia de movilidad en el Estado;

" ...

"XI. Coordinar y promover acciones e inversiones con los sectores sociales y privados, con instituciones académicas, grupos empresariales y de transportistas, organizaciones sociales y demás personas interesadas, para el mejoramiento constante del Sistema de Movilidad;

"XII. Autorizar los instrumentos de relación público-privado para la operación de los servicios públicos en su carácter de concesión para las personas morales o físicas, de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos;

"XIII. Expedir, por conducto de la secretaría, las normas generales de carácter técnico relativas a las características de la infraestructura vial, tales como dispositivos, señales, regulación de tránsito, cultura y seguridad vial, de la infraestructura carretera y equipamiento vial, circulación, señalamiento y transporte;

" ...

"XV. Formular, aprobar, aplicar, evaluar y modificar las políticas de movilidad, estrategias y acciones relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial."



alidad de expedir normas generales de carácter técnico sobre la infraestructura vial que se aplicarán de forma homogénea en todos los Municipios.

El **artículo 17, numeral 1, fracciones VII, XVI y XXI**,⁶⁴ se refieren a las facultades que la Secretaría de Movilidad debe ejercer en coordinación con las autoridades municipales, como: promover e impulsar planes municipales de movilidad sustentable, en condiciones de coordinación con los Municipios (VII), coordinarse con los Municipios para realizar estudios de modificación vial (XVI) y promover en coordinación con los Municipios una accesibilidad incluyente en nuevos desarrollos urbanos y vías (XXI); lo que **no detona una invasión de competencias en perjuicio del Municipio actor**.

Por otro lado, el artículo 19,⁶⁵ que establece las facultades de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, a pesar de que en la fracción III prevé la

⁶⁴ **Artículo 17.** Atribuciones de la secretaría

"1. La secretaría tendrá las siguientes atribuciones: ... **VII.** Promover e impulsar, en coordinación con los Municipios del Estado, la elaboración, implementación y evaluación de Planes Municipales o Metropolitanos Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, bajo el estricto respeto al ámbito de competencia y normatividad municipales, y en alineación con el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, emitiendo opiniones y recomendaciones para su congruencia; ... **XVI.** Participar en la realización de los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades en coordinación con las autoridades estatales y municipales, de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial, y dando prioridad en todo momento al tránsito peatonal, ciclista y del servicio de transporte público; ... **XXI.** Promover que las vialidades y los nuevos desarrollos urbanos cuenten con accesibilidad a los peatones, personas con discapacidad o movilidad limitada, ciclistas y estacionamientos para bicicletas, basadas en los estudios y planes de movilidad correspondientes que para tal efecto se realicen, a fin de fomentar el uso de transporte no contaminante; sin perjuicio de las acciones que deban ejecutarse en coordinación con los Municipios."

⁶⁵ **Artículo 19.** Atribuciones de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano

"1. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano tiene las siguientes atribuciones en materia de movilidad:

"I. Promover, en coordinación con los Ayuntamientos del Estado y desarrolladores inmobiliarios, las acciones necesarias para que las vialidades, zonas peatonales existentes, los corredores, andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a los usuarios, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de los peatones, con mayor atención a los grupos vulnerables; ... III. Realizar los proyectos, en coordinación con la secretaría, para la creación, la redistribución, la modificación y la adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del Estado y los estudios realizados en la materia, en los que se brindará prioridad hacia peatones, ciclistas y personas



posibilidad de realizar proyectos para modificar las vialidades, no pasa inadvertido que la misma facultad es conferida a los Municipios en el artículo 22, fracción III, con lo que se respeta la esfera de competencias municipal; el artículo 22,⁶⁶ que establece las facultades de los Ayuntamientos, no restringe las facultades constitucionales que le son reconocidas al Municipio en materia de tránsito, pues se advierte que la fracción II les permite incluso participar en la elaboración del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, la fracción IV les permite formular e implementar políticas, planes y programas de movilidad urbana; asimismo, la fracción XVI les permite dar el visto bueno para la autorización que expida la Secretaría de Movilidad respecto de las bases, sitios y lanzaderas de transporte público, lo que incide en el servicio público de tránsito municipal.

El artículo 29,⁶⁷ establece mecanismos de coordinación interinstitucional, no sólo entre autoridades, sino entre órdenes de gobierno; el artículo

que usan el servicio de transporte público; IV. Formular, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas relativos a la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura carretera e infraestructura y equipamiento vial; evaluar los proyectos que se formulen para dictaminar su factibilidad económica y social, así como su impacto ecológico y de riesgo para la población; V. Coordinar los proyectos y programas de construcción y ampliación de las obras del sistema de transporte masivo y colectivo; así como autorizarlos en el ámbito de su competencia, y vigilar aquellos que directamente o indirectamente sean operados por el Estado, en coordinación con la secretaría; VI. Promover, junto con los Municipios, en el ámbito de su competencia, y en coordinación con la secretaría, las acciones para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, los paraderos de autobús, los andenes y en general la infraestructura de conexión de los diversos modos de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a las personas, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso a grupos vulnerables; y ..."

⁶⁶ "Artículo 22. Atribuciones de los Ayuntamientos

"1. Los Ayuntamientos, en materia de movilidad, dentro de su ámbito de competencia territorial, tendrán las siguientes atribuciones: ... II. Participar en la formulación del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima; ... IV. Participar, en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, de manera coordinada con el Poder Ejecutivo Estatal, en la formulación y la implementación de políticas, planes y programas de movilidad urbana sustentable; así como para la planeación, la construcción y la conservación de la infraestructura que para este servicio se requiera; ... XVI. Emitir visto bueno para la autorización que expida la secretaría, respecto a las bases, sitios y lanzaderas de transporte público, en las vías secundarias de su demarcación; ..."

⁶⁷ "Artículo 29. Mecanismos de coordinación interinstitucional.

"1. Según los principios establecidos por la presente ley, la movilidad es un tema transversal, multisectorial y multidisciplinario, por lo que el trabajo colaborativo entre los órdenes de gobiernos deberá ser



40,⁶⁸ se refiere al contenido del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial de Colima, en cuya elaboración participan los Municipios; los artículos 41, 44, 45 y 46,⁶⁹ permiten a los Municipios participar en la elaboración de los planes

estratégico. Deberá existir coordinación interinstitucional que propicie sinergia y complementariedad entre las instituciones para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo en inversiones en los territorios, en materia de movilidad. Las instituciones de los tres órdenes de gobierno, coordinadas por la secretaría, deberán establecer y ejercer vínculos de colaboración estrecha. Para ello se deberán implementar mecanismos como: memorias de entendimiento, acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, lineamientos de trabajo interinstitucional e intersectorial, así como mecanismos de monitoreo, seguimiento y vinculación. 2. La coordinación deberá implicar mejorar la provisión de los servicios, maximizar recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales, alineando metas, prioridades y recursos."

⁶⁸ **"Artículo 40.** Contenido del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial.

"1. El contenido mínimo del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial se establecerá en el reglamento, debiendo contener cuando menos: I. El diagnóstico; II. Las líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo; III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; que como mínimo debe incluir temas referentes a: a. Equilibrio de las metas de reparto modal para cada ciudad o zona metropolitana desde una perspectiva regional, metropolitana y local; b. Visión Cero para la reducción de incidentes de tránsito; c. Movilidad Inteligente a través de la gestión integrada de la demanda; d. Estrategias de mejora de la experiencia de viaje de los usuarios, del Sistema de Movilidad en todas sus modalidades; e. Mitigación de impactos a la calidad del aire y al cambio climático; y, f. Modelos financieros de inversión y promoción de la movilidad urbana sustentable. IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación; V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución; VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios; VII. El Programa de Inversiones; y, VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y en su caso, corrección del programa."

⁶⁹ **"Artículo 41.** Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable.

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable son los documentos básicos para configurar las estrategias de movilidad sostenible de las entidades territoriales del Estado, ya sea por Municipio, por centro de población o por zonas metropolitanas en acuerdo con los Municipios participantes. 2. La iniciativa para elaborar y aprobar los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos. 3. El ámbito territorial de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable es el del Municipio o previo acuerdo de los Ayuntamientos afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

"Artículo 44. Contenido de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes.

"1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable para centros de población menor a 100,000 habitantes, deberán tener como mínimo: I. El diagnóstico integrado; II. Líneas estratégicas, objetivos y metas específicas e indicadores de desempeño en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Movilidad y Seguridad Vial; III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo sustentable del Estado; como mínimo debe incluir temas referentes a: a. Vinculación con la estrategia de desarrollo



integrales de movilidad urbana sustentable; los artículos 49 y 52,⁷⁰ señalan que los programas especiales de movilidad urbana sustentables se elaborarán por los Municipios en lo concerniente a su jurisdicción territorial; el artículo 55,⁷¹ señala

urbano y territorial; b. Seguimiento y gestión de la movilidad de la zona; c. Infraestructura para la movilidad; d. Ordenación del tránsito de automóviles; e. Promoción de los transportes públicos colectivos; f. Mejoramiento y eficiencia del transporte público de pasajeros, asegurando la accesibilidad para las personas con discapacidad; g. Fomento del uso de la bicicleta como medio de transporte y del desplazamiento peatonal, así como la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad y movilidad limitada; h. Acciones encaminadas a reducir hechos de tránsito; i. Organización del estacionamiento; y j. Transporte y distribución de mercancías. IV. Las relaciones con otros instrumentos de planeación; V. Las responsabilidades que rigen el desempeño de su ejecución; VI. Las acciones de coordinación con dependencias federales, entidades federativas y Municipios; VII. El Programa de Inversiones; y VIII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización, en su caso, corrección del programa. 2. La elaboración y aprobación de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable son obligatorios para los Municipios de más de 100,000 habitantes, siendo un instrumento único para las zonas metropolitanas, debiendo ser elaborado en coordinación y con el acuerdo aprobatorio de los Ayuntamientos participantes, con el apoyo de la secretaría y el Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 45. Aprobación de los Planes Integrales de Movilidad Urbana. 1. La aprobación definitiva de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Municipios y al Ejecutivo del Estado en coordinación con los Ayuntamientos participantes cuando se trate de zonas metropolitanas, cuya demarcación territorial esté incluida en el plan, con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

"Artículo 46. Vigencia y actualización de los Planes Integrales de Movilidad Urbana. 1. Los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable deberán tener una vigencia de largo plazo de 10 a 12 años, revisándose cada 6 años. El Programa de Inversiones de cada plan deberá actualizarse cada 3 años, por acuerdo entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos participantes, y con la participación que en su caso corresponda al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable."

⁷⁰ **"Artículo 49.** Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable tienen por objeto el desarrollo sectorizado del Programa Estatal de Movilidad, Seguridad Vial y Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, que de forma enunciativa mas no limitativa son: I. Movilidad no motorizada y accesibilidad universal; II. Transporte de carga; III. Estacionamientos y centros de encierro; IV. Seguridad vial; y V. Gestión de la demanda. 2. La elaboración de los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable corresponde a los Ayuntamientos."

"Artículo 52. Colaboración intermunicipal para la elaboración de Programas Especiales.

"1. Los Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable deben elaborarse por los Ayuntamientos para la jurisdicción territorial de su competencia, o en acuerdo con varios Municipios cuando se trate de temas de carácter metropolitano o regional, respetando los lineamientos del Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y de los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable vigentes. La secretaría podrá asistir en la elaboración de los programas especiales a solicitud de los Ayuntamientos."

⁷¹ **"Artículo 55.** Estudios de Origen y Destino.

"1. Los Estudios de Origen y Destino son instrumentos de análisis de la demanda de desplazamiento de la población en un territorio específico, determinado por la distribución espacial de las actividades



que la Secretaría de Movilidad elaborará los estudios de origen y destino con el acuerdo de los Ayuntamientos afectados; el artículo 58,⁷² señala que la elaboración de los programas de inversiones corresponde hacerlos a quienes elaboren los programas de movilidad urbana sustentable, es decir, a los Ayuntamientos, de conformidad con los artículos 22, fracción IV, y 41 de la misma ley.

El artículo 63,⁷³ que establece el Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable, reconoce que debe haber un acuerdo previo del Municipio para

y de los servicios urbanos que busca satisfacer la población. La elaboración de los Estudios de Origen y Destino se sujetará a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Movilidad. 2. El ámbito territorial de los Estudios de Origen y Destino es el del Municipio o Zonas Metropolitanas, con el acuerdo correspondiente de los Ayuntamientos afectados, el de varios Municipios con un esquema de movilidad interdependiente, tanto si integran un área urbana continua como si no integran ninguna."

⁷² "Artículo 58. Programa de Inversiones

"1. El Programa de Inversiones es el instrumento que define las prioridades y los mecanismos de financiación de las infraestructuras y de los servicios para la movilidad, que establecen el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y los planes integrales de movilidad urbana sustentable. 2. El Programa de Inversiones establecido en la programación de las actuaciones en los medios de transporte y los recursos de que se dispone para financiar en un periodo mínimo de seis años. 3. Las prioridades de inversión deben fijarse según una evaluación multicriterio de las alternativas existentes, que debe tener en cuenta parámetros económicos, sociales y ambientales. 4. La elaboración del Programa de Inversiones corresponde al organismo que elabore los Programas de Movilidad Urbana Sustentable o los planes correspondientes. La aprobación de la financiación de las actuaciones programadas corresponde a la administración competente en cada caso, de acuerdo con el procedimiento aplicable. 5. La elaboración del Programa de Inversiones debe ser comunicada al Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, al Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable y a las administraciones con competencias sobre los medios de transporte y sobre las infraestructuras por las que circulan."

⁷³ "Artículo 63. Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable. 1. El Fondo Estatal para la Movilidad Urbana Sustentable, será de carácter público-privado y tendrá por objeto captar, administrar y aportar recursos que contribuyan a mejorar las condiciones de la infraestructura, seguridad vial y acciones de cultura en materia de movilidad. Su naturaleza e integración se determinarán en el decreto de su creación. 2. Los recursos del fondo estarán integrados por:

"I. Los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos; II. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos; III. Los relativos al pago de derechos correspondientes a la resolución administrativa de impacto de movilidad y cualquier otro tipo de ingresos por la realización de acciones de compensación de los efectos negativos sobre la movilidad y la calidad de vida que, en su caso, le sean transferidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y previo acuerdo con el Ejecutivo Estatal; IV. Lo relativo al pago de derechos correspondientes por acciones conjuntas y con acuerdos previos con los Ayuntamientos, en materia de tránsito y vialidad; V. Los recursos no tarifarios, entendidos como los provenientes de la publicidad exhibida en el equipamiento del Sistema Integrado de Transporte Regional, de conformidad al artículo 64 de la presente ley; VI. Las herencias, legados y donaciones que reciba; VII. Las aportaciones mensuales de las empresas que tengan registro para funcionar como operadoras de



que lo relativo al pago de derechos correspondiente por acciones conjuntas en materia de tránsito y vialidad integre parte de los recursos de dicho fondo; el **artículo 65, numeral 1**,⁷⁴ otorga contenido al concepto de cultura de la movilidad; el **artículo 66**,⁷⁵ se refiere a la facultad de la secretaría en coordinación con los Municipios para cerrar vialidades para fines recreativos, culturales y deportivos; los artículos **93, 94** y **95**,⁷⁶ limitan la regulación y construcción de estructura

redes de gestión de la demanda en los términos de la presente ley; y VIII. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto. 3. El fondo será coordinado por el Comité Estatal de Promoción al Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable."

⁷⁴ **Artículo 65.** Cultura de la movilidad.

"1. La cultura de la movilidad son todas las manifestaciones que surgen de la relación de las personas y las comunidades en la vialidad, entre sí y también su relación con el espacio, la infraestructura, el equipamiento, el transporte y otros elementos de uso público mientras se transportan."

⁷⁵ **Artículo 66.** Cierres de circulación vehicular para fines recreativos, culturales y deportivos

"1. La secretaría podrá, en coordinación con otras instituciones, dependencias y entidades, realizar cierres temporales de calles usadas generalmente para tránsito vehicular, poniendo a disposición de las personas que habitan el Estado y los turistas el espacio público con fines recreativos, culturales y deportivos, bajo los siguientes lineamientos: I. Establecer la periodicidad, horario y rutas adecuadas, así como el nombre del programa; II. Promover la participación de empresas privadas, asociaciones civiles, colectivos y ciudadanos, así como la gestión y ordenamiento del espacio para estos; III. Determinar la cantidad de personal e insumos necesarios para operar la acción respectiva; y IV. Coordinarse con otras instancias para la operación de la acción, así como para ofrecer servicios y actividades de acuerdo a las funciones y jurisdicción de cada una."

⁷⁶ **Artículo 93.** Estructura estratégica de la red vial

"1. La regulación de la red vial estará a cargo del Gobierno del Estado, en el ámbito de su competencia, cualquier proyecto de construcción, ampliación o remodelación que se ejecute requerirá de su autorización."

Artículo 94. Coordinación para la construcción y gestión de la estructura estratégica de la red vial

"1. La secretaría notificará a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano sobre los proyectos de construcción, ampliación o remodelación en la red vial que se autoricen, para efecto de que la secretaría lleve a cabo la programación de obra en la vía pública. 2. Todo nuevo proyecto para la construcción de vialidades en el Estado deberá considerar espacios de calidad, accesibles para personas con discapacidad, y con criterios de diseño universal para la circulación de peatones y ciclistas; así como lo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano y la normatividad aplicable vigente en la materia. 3. La secretaría y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con los Municipios, deberán garantizar que, en todas las vialidades del Estado, exista señalización vial y nomenclatura, con el propósito de proporcionar una mayor orientación a la población y agilizar la fluidez del tránsito peatonal y vehicular."

Artículo 95. Competencia entre el Estado y los Municipios en la estructura estratégica de la red vial

1. La construcción y conservación de las vías estatales quedan reservadas al Gobierno del Estado. Las vías primarias, secundarias y locales corresponden a los Municipios. Las vías peatonales y ciclistas serán atendidas dependiendo del entorno en que se ubiquen. 2. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y los Municipios en el ámbito sus atribuciones son las únicas facultadas para la instalación y preservación de la señalización vial."



estratégica de la red vial al Ejecutivo del Estado y a los Municipios, sólo en el ámbito de sus respectivas competencias y en condiciones de coordinación.

El **artículo 99, numeral 1**,⁷⁷ determina lo que debe considerarse por calles completas, así como las características de las mismas y, en el **numeral 3**, señala los indicadores que debe tomar en cuenta la autoridad, como kilometraje y porcentajes de intersección con cruces peatonales –entre otros–, y los artículos **100** y **101**⁷⁸ establecen la facultad tanto del Estado como de los Municipios de establecer y mantener la infraestructura para la movilidad.

⁷⁷ **Artículo 99.** Calles completas. 1. Se consideran calles completas las vialidades diseñadas y construidas para operar bajo estrictos controles de seguridad para los usuarios, en las cuales los peatones, ciclistas, usuarios de transporte público y conductores de todas las edades y habilidades son capaces de moverse con seguridad a lo largo y ancho de las vialidades. ... 3. La secretaría deberá elaborar indicadores de eficiencia de calles completas considerando de forma enunciativa, mas no limitativa, lo siguiente: I. Kilómetros de vías ciclistas, exclusivas o compartidas; II. Kilómetros de vías peatonales; III. Porcentaje de intersecciones con cruces accesibles; IV. Porcentaje de cruces peatonales con accesibilidad universal; V. Tasas de incidentalidad vial; VI. Tasa de infantes caminando o pedaleando a la escuela; VII. Reparto modal; VIII. Porcentaje de viajes en transporte público colectivo; y IX. Las demás que se determinen en los reglamentos, políticas, programas y proyectos emanados de la presente ley."

⁷⁸ **Artículo 100.** Infraestructura para la transferencia entre modos de transporte 1. La infraestructura para la movilidad contará con áreas de transferencia destinadas a la conexión de los diversos modos de transporte que permitan un adecuado funcionamiento del tránsito peatonal y vehicular. 2. El Gobierno del Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia deberán establecer y mantener la infraestructura para la movilidad y sus servicios. Se garantizará (sic) la estancia y tránsito en la vía pública en condiciones de seguridad y accesibilidad de las vialidades y de los servicios de transporte. 3. De conformidad con la presente ley y los ordenamientos que de ella emanen, la administración pública estatal garantizará que los habitantes del Estado, a través de la infraestructura de transferencia puedan optar libremente dentro de los modos disponibles, aquel que resuelva sus necesidades de traslados. Para ello deberá ofrecer información que permita elegir las alternativas más eficientes para los desplazamientos, dando a conocer las situaciones que alteren la operación de los sistemas de transporte público y las vialidades."

Artículo 101. Coordinación para la construcción, explotación, gestión y mantenimiento de la infraestructura de transferencia 1. El Ejecutivo del Estado deberá establecer en coordinación con los Municipios, las áreas de transferencia para el transporte en el Estado que permitan la correcta operación del Sistema de Movilidad. 2. El Ejecutivo del Estado instrumentará las acciones necesarias para crear, conservar y optimizar estos espacios, para lo cual la Secretaría emitirá el Manual de Diseño y Operación de las Áreas de Transferencia para el Transporte en el Estado de Colima, así como los estudios y acciones necesarias para la reconversión de las áreas de transferencia existentes con objeto de mejorar su infraestructura y servicios. 3. La administración, explotación y supervisión de las terminales de transporte público y centros de transferencia modal corresponde al Ejecutivo del Estado, el cual podrá otorgar la construcción y explotación de estos equipamientos a través de concesiones, permisos o esquemas de coinversión."



Por su parte, el **artículo 106**⁷⁹ define las terminales de pasajeros y de transporte de carga y regula las mismas en un plano de coordinación con las autoridades municipales; los artículos **107** y **108**,⁸⁰ dan intervención a los Municipios en lo concerniente al establecimiento de estacionamientos en la vía pública; el numeral **110**,⁸¹ establece que las causas para retirar vehículos de la vía pública se

⁷⁹ **"Artículo 106.** Terminales de pasajeros y de transporte de carga 1. Las terminales de pasajeros son los lugares en donde se efectúa la salida y llegada de las unidades para el ascenso y descenso de pasajeros. Tratándose de transporte de carga en general, especializada o de materiales para la construcción, en las que se efectúa la recepción, almacenamiento y despacho de mercancías, el acceso, estacionamiento y la salida de vehículos destinados a éste servicio. 2. El Ejecutivo del Estado, a través de la secretaría, en coordinación con la autoridad municipal, estará facultado para establecer estaciones-paraderos, terminales y centrales de pasajeros o de carga, bases de inicio y cierre de circuito, necesarias para el aprovechamiento del servicio de transporte."

⁸⁰ **"Artículo 107.** Estacionamientos

"1. Se entenderá por estacionamiento al lugar de propiedad pública o privada, que se destine a la estancia transitoria o permanente de vehículos. 2. La regulación se realizará por el Estado, por conducto de la secretaría y por los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con apego a esta ley y a las disposiciones reglamentarias que para tal efecto establezcan. 3. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán las zonas en que se permita o restrinja el estacionamiento de vehículos en vía pública, además de determinar las zonas propensas a la instalación de sistemas de cobro por estacionamiento en vía pública de acuerdo a su jurisdicción, a fin de ser publicadas en los instrumentos regulatorios correspondientes. 4. Los Municipios en coordinación con la secretaría determinarán y autorizarán los espacios exclusivos de estacionamiento de vehículos en la vía pública para personas con discapacidad, motocicletas, bicicletas, bahías de transporte público de pasajeros y carga, servicio de acomodadores y de todo aquel servicio público que requiera sitios para la permanencia de vehículos."

"Artículo 108. Clasificación de los estacionamientos. 1. Los lineamientos técnicos de diseño vial y señalamientos para delimitar estos espacios se establecerán de manera congruente, en los manuales de la secretaría y reglamentos municipales correspondientes, debiéndose sujetar de manera enunciativa, y no limitativa, a la siguiente clasificación: I. Estacionamientos fuera de la vía pública: Corresponde al servicio de estacionamiento público, prestado por una autoridad o un particular, que tiene por finalidad la recepción, guarda y devolución de vehículos motorizados y no motorizados en los lugares debidamente autorizados mediante el pago de una tarifa; II. Estacionamientos vehiculares: Corresponde al espacio físico para satisfacer las necesidades de individuos, instituciones o empresas para el resguardo de vehículos, siempre que el servicio sea gratuito; III. Estacionamientos en vía pública: Corresponde al espacio físico establecido en la vialidad, para detener y desocupar los vehículos; sólo cuando así lo disponga la autoridad competente, se podrá exigir el pago de una tarifa; y IV. Estacionamientos masivos para bicicletas: Corresponde al espacio físico y/o mobiliario urbano utilizado para sujetar, resguardar y/o custodiar bicicletas por tiempo determinado."

⁸¹ **"Artículo 110.** Depósitos vehiculares. 1. Los depósitos vehiculares serán aquellos lugares oficiales para el resguardo de cualquier vehículo sujetos a almacenamiento por encontrarse a disposición de una autoridad administrativa o judicial, cuya operación y funcionamiento se encuentra a cargo del Ejecutivo del Estado o en su defecto concesionados a personas morales que cuenten con la autorización estatal para la prestación de dicho servicio. 2. Las causas por las que se podrán retirar vehículos o remolques de la vía pública, así como el procedimiento para su retiro, almacenamiento y recuperación se establecerán en el reglamento correspondiente."



determinarán en los reglamentos, mismos que en materia de tránsito pueden ser expedidos por los Ayuntamientos; los artículos **113 y 114**,⁸² regulan de forma general y homogénea lo referente a las placas de nomenclatura vial y los elementos auxiliares al subsistema de infraestructura y equipamiento vial; el artículo **115**,⁸³ regula en un plano de coordinación con las autoridades municipales la

⁸² **Artículo 113.** Placas de nomenclatura vial.

"1. Las placas de nomenclatura de las vías, tendrán el diseño y las medidas estándar que se señalen en las Normas Técnicas para la Elaboración y Colocación de Placas de Nomenclatura del Estado de Colima. El diseño de las placas de nomenclatura para las zonas históricas, será elaborado por el Comité correspondiente y la secretaría, debiendo ser aprobado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. 2. El contenido de los señalamientos mencionados será el publicado en el Manual de Señalización Vial y Dispositivos de Seguridad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Cualquier nuevo señalamiento deberá ser aprobado por la secretaría y publicarse de manera oficial, en el ámbito de su competencia. Ninguna señal podrá llevar un mensaje que no sea esencial para el control del tránsito. Las características, ubicación y contenido se especificarán en los acuerdos o reglamentos correspondientes. 3. Se incluyen también en este rubro: a. Dispositivos de Seguridad; b. De obra y dispositivos diversos; c. Señalamientos y dispositivos para protección en zonas de obras viales; y d. Semáforos. 4. Las especificaciones de los dispositivos de movilidad, su aplicación, disposición y cualquier aspecto relacionado con su uso, diseño y utilización será determinado por la secretaría."

Artículo 114. Elementos auxiliares al Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial. 1. Se consideran parte integrante del Subsistema de Infraestructura y Equipamiento Vial: I. Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás accesorios o conexos de los mismos destinados al transporte público; y II. Los terrenos que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior. 2. En todo el Estado y los Municipios se consideran como vías públicas, para los efectos de esta ley, únicamente las de comunicación terrestre, sobre su uso y aprovechamiento, así (sic) como respecto de la prestación del servicio de transporte público en sus diferentes modalidades, aquellas construidas directamente por el Estado, o en coordinación o colaboración con los Municipios o por cooperación con particulares y las de jurisdicción federal o municipal que sean entregadas en administración al Estado. 3. Para la utilización en cualquier forma de los derechos de vía en materia de movilidad y de transporte en el Estado, se requiere contar con la autorización de la autoridad competente conforme a esta ley, y demás disposiciones aplicables."

⁸³ **Artículo 115.** Colaboración entre autoridades para la gestión de infraestructura 1. La secretaría tiene facultades para modificar, reducir o ampliar la clasificación o características de circulación, distribución, aspectos específicos de los carriles de circulación de todos los caminos y puentes de jurisdicción estatal, tanto libres de cuota como aquellos que son de pago de peaje, cuando así se requiera, tomando en cuenta las características de tránsito seguro, así como los requerimientos económicos y de comunicación del Estado. 2. La secretaría podrá asistir a los Municipios en los aspectos específicos de los carriles de circulación y de todos los caminos y puentes de jurisdicción municipal, en la elaboración de criterios normativos, las especificaciones de pesos y dimensiones de los vehículos que circulen por las vías municipales. 3. Corresponde a la secretaría coordinar, determinar, contratar y emitir opinión sobre los estudios y proyectos, así como procedimientos de construcción, operación y conservación de la infraestructura vial, incluyendo los caminos y puentes, así como



gestión de la infraestructura vial; el artículo 116,⁸⁴ hace alusión a la corresponsabilidad del Estado y los Municipios para la operación segura de las vialidades; el artículo 156,⁸⁵ establece en favor de los Municipios la facultad de establecer centros de control de tránsito y el artículo 158, numeral 1,⁸⁶ en relación con dichos centros de control de tránsito, hace referencia específica a sus componentes auxiliares, señalando que se integran por los centros de foto detección de multas, control de circuito cerrado y generación de alertas para tránsito.

definir la clasificación de las vialidades del Estado. 4. La planeación de las vialidades, así como la definición de los componentes que la integran será responsabilidad de la secretaria, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Cualquier creación, modificación, actualización o distribución deberá contar con aprobación de la secretaria. 5. Para incorporar infraestructura, servicios y/o cualquier elemento a la vialidad, es necesario contar con la autorización de las autoridades en el ámbito de sus atribuciones. Las autoridades municipales y la secretaria se coordinarán para efectos de la incorporación a que se refiere este párrafo. 6. Los requisitos, procedimiento (sic) para obtener la autorización para la incorporación de infraestructura, servicios y elementos a la vialidad, así (sic) como las causas para su extinción y revocación se establecerán en el reglamento correspondiente."

⁸⁴ "Artículo 116. Corresponsabilidad para la operación segura de las vialidades.

"1. Las autoridades estatales y municipales propiciarán y fomentarán el tránsito seguro de los usuarios de la vía pública considerando la jerarquía de movilidad y los criterios de accesibilidad universal, estableciendo lo anterior en su diseño, uso y destino. 2. En el otorgamiento o modificación de las autorizaciones para la incorporación de elementos a la vialidad, los Municipios deberán ajustarse a los instrumentos del Sistema de Planeación de la Movilidad y al Sistema de Planeación Urbana Territorial."

⁸⁵ "Artículo 156. Centros de control de tránsito. 1. Los centros de control de tránsito permiten la interrelación tecnológica entre las diferentes infraestructuras, vías y servicios de transporte y movilidad, para la toma de decisiones de forma eficaz y coordinada, tanto en situaciones de normalidad como especiales. 2. Estos sistemas hacen uso de tecnologías de punta en información y comunicaciones para recolectar, procesar y analizar datos de tránsito para la elaboración de estrategias y acciones que permitan mejorar la circulación vehicular, mitigar sus efectos negativos y reducir los tiempos de atención a siniestros, emergencias y eventualidades que se presenten, con el fin último de salvaguardar la vida de las personas. 3. Los centros de control de tránsito pueden ser implementados por los Municipios en el ámbito de su jurisdicción permitiendo la interoperabilidad entre todos los centros de control de tránsito en el Estado."

⁸⁶ "Artículo 158. Componentes auxiliares de los centros de control de tránsito. 1. Los centros de control de tránsito podrán cumplir con los siguientes componentes: I. Centro de foto detección de multas: sistema que recopila videos, fotografías y datos a través de cámaras y radares para determinar la comisión de una infracción de tránsito en el marco de esta ley y sus reglamentos; II. Control de circuito cerrado: permite el monitoreo visual con el propósito de detectar incidentes que puedan afectar la movilidad. Pueden ser ubicados en puntos fijos o móviles. Se conecta directamente con las autoridades de seguridad y de movilidad para la atención oportuna de incidentes; y, III. Generación de alertas para tránsito u operación de transporte."



En esa línea, el artículo 270, numerales 1, 2 y 3, fracciones I, II, III, V y VI, y numeral 4,⁸⁷ se refiere a los objetos componentes del Sistema de Movilidad Urbana que son materia de concesionamiento por parte del Poder Ejecutivo Local, que corresponden al transporte público e infraestructura especializada que forma parte de los servicios auxiliares para la movilidad, cuestión en la que no tienen intervención los Municipios, salvo que se involucre un aspecto en materia de tránsito, lo que sí sucede en el caso de la fracción IV del numeral 3 (carriles exclusivos) la cual se estima inválida de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, precisamente, porque refiere a la concesión en la vía pública sin hacer partícipes a los Municipios del Estado.

Por otro lado, el artículo 303⁸⁸ prescribe, en cuanto a la expedición de permisos para los servicios auxiliares de transporte público, que éstos serán expedidos por las autoridades municipales en respeto de las políticas tarifarias determinadas en las normas aplicables. Así pues, en el caso se desprende la intervención que otorga a los Municipios en tanto que dichos servicios sí inciden con sus facultades en materia de tránsito, como es el caso de las bahías (servicio auxiliar) para el uso de transporte público. El artículo 383,⁸⁹ establece la facultad

⁸⁷ **"Artículo 270.** Objetos de concesionamiento: 1. Serán objetos de concesionamiento la explotación de los diferentes componentes del Sistema de Movilidad urbana, mismas que serán otorgadas exclusivamente por el Ejecutivo del Estado, con excepción de aquellas modalidades de servicio que preste de forma directa el Estado. 2. Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son: I. Colectivo urbano; II. Individual motorizado; III. Individual no motorizado; IV. Especial; y V. Carga. 3. La explotación por parte de particulares, de la siguiente infraestructura especializada que forma parte de los servicios auxiliares para la movilidad, susceptible de concesión y operación son: I. Terminales de integración; II. Sistema de peaje; III. Estaciones; IV. Carriles exclusivos; V. Estacionamientos masivos; y VI. Sistemas de control de la operación. 4. Los servicios auxiliares para la movilidad no podrán ser explotados a través de permisos."

⁸⁸ **"Artículo 303.** Expedición de permisos: 1. Los permisos se expedirán por la secretaría en términos de lo dispuesto por la presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes. 2. Los permisos para servicios auxiliares de transporte público podrán ser expedidos por las autoridades municipales en términos de lo dispuesto por la presente ley y los reglamentos respectivos, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para el efecto y el pago de los derechos correspondientes. 3. Los permisos emitidos por la autoridad municipal deberán respetar la política tarifaria definida para la explotación de infraestructura que se señala en la presente ley y los reglamentos respectivos."

⁸⁹ **"Artículo 383.** Facultad concurrente para sancionar. 1. La secretaría por conducto de su personal autorizado y los cuerpos de seguridad vial municipales, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo a las necesidades operativas, trabajarán de forma coordinada para atender adecuadamente eventos que impacten en la operación y seguridad vial, tomando en cuenta los elementos básicos



concurrente del Estado y los Municipios para sancionar; el numeral **384**,⁹⁰ se refiere a la homologación de los reglamentos municipales con la ley, esto de conformidad con la fracción II del artículo 115 constitucional; finalmente, el artículo **386**,⁹¹ con el ánimo de homologar la aplicación de multas en el Estado, confiere al titular del Ejecutivo la facultad de emitir un tabulador.

Como se adelantó, las disposiciones anteriores implementan bases generales para que el servicio de tránsito sea homogéneo en todos los Municipios, **pero no regulan cuestiones específicas** competencia de dichas divisiones territoriales, sino que respetan la distribución de competencias que la propia Constitución otorga al Estado de Colima y a sus Municipios en materia de tránsito.

SÉPTIMO.—**Efectos.** Atendiendo a lo expuesto en el considerando anterior, se tiene que:

En relación con los artículos 16, numeral 1; 17, numeral 1, fracción XXXIV; 65, numeral 2; 99, numeral 2; 109, numerales 4 y 5; 112, numerales 2 y 3; 158, numeral 2; 252 y 270, numeral 3, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, atendiendo a lo desarrollado en la **parte primera del considerando sexto**, constituyen disposiciones que vulneran las atribuciones y competencias del Municipio de Colima, Estado del mismo nombre, de conformi-

de la movilidad que se incluyen en la presente ley. 2. Además de los oficiales supervisores, peritos y demás personal autorizado de la secretaría, los elementos de la Policía Vial de todos los Municipios del Estado, pueden actuar como autoridad auxiliar a la secretaría en el ejercicio de sus funciones."

⁹⁰ "Artículo 384. Homologación de los reglamentos municipales con la ley.

"1. Las disposiciones y sanciones que establece la presente ley y sus reglamentos, deberán ser consideradas para el análisis, estudio e implementación de sus normas en materia de vialidad municipal, con el propósito de que sea la norma base para el diseño de los reglamentos municipales. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en las actividades de las instituciones de tránsito y vialidad de los Municipios."

⁹¹ "Artículo 386. Reglamento y tabulador de multas. 1. La aplicación de las multas correspondientes se establecerá en el reglamento respectivo que contendrá el tabulador para determinar las mismas, emitido por el Ejecutivo del Estado, en el que se fijará el margen de aplicación por un mínimo de una y un máximo de quinientas unidades de medida y actualización como sanción pecuniaria, atendiendo al tipo de falta y su gravedad, reincidencia de la acción u omisión, y las demás circunstancias propias de la persona, conductor, propietario, concesionario o permisionario, sea persona física o moral, la que cometió la infracción o se le atribuya como corresponsable, la cual podrá estar sujeta a modificaciones cuando así lo requiera el interés público."



dad con lo establecido en el artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, pues regulan cuestiones relativas a las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad en términos que no son calificados como normas generales o básicas; sin que de éstas se desprenda facultad de participación efectiva para los Municipios.

Por ello, sin perjuicio de que las mismas puedan ser aplicables en los ámbitos de jurisdicción estatal, este Pleno **declara su invalidez con los efectos siguientes:**

I) Únicamente tendrá efectos de inaplicación entre el Municipio de Colima y el Estado de Colima a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado y al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

II) Se faculta al Municipio de Colima, Estado de Colima, **para no tener en cuenta las normas declaradas inválidas;** esto para efecto de poder incluir en los reglamentos que al respecto emita las cuestiones relativas a la prestación de servicio público de tránsito sobre aspectos centrales en el ejercicio dentro de su territorio, de conformidad con las competencias que le son atribuidas en la fracción III, inciso h) del artículo 115 de la Constitución Federal.

III) El Estado de Colima **está facultado y, conforme a ello, debe emitir normas** legales cuyo contenido tenga en cuenta la necesidad de **armonizar y complementar** las competencias estatales en materia de transporte con las competencias municipales en materia de tránsito.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXIV, LXVI, LXXVI y C, 15, 16, numeral 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones de la I a la VII, de la XVI a la XXI, XXXVIII, XL y XLI, 19, numeral 1, fracciones



I, III, IV, V y VI, 20, numeral 1, 22, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, numeral 1, 66, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 99, numerales 1 y 3, 100, 101, 106, 107, 108, 109, numerales 1, 2 y 3, 110, 111, 112, numeral 1, 113, 114, 115, 116, 156, 157, 158, numeral 1, 270, salvo su numeral 3, fracción IV, 286, 303, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324, 325, 383, 384 y 386 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 16, numeral 1, 17, numeral 1, fracción XXXIV, 65, numeral 2, 99, numeral 2, 109, numerales 4 y 5, 112, numerales 2 y 3, 158, numeral 2, 252 y 270 numeral 3, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete, y para los términos precisados en el considerando séptimo de esta sentencia.

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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en cuanto a las porciones normativas respectivas de los artículos 106 y 303, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, XVIII, XXXVII, LXIII, LXIV, LXVI, LXXVI y C, 15, 16, numeral 2, fracciones I, V, VI, IX, XI, XII, XIII y XV, 17, numeral 1, fracciones de la I a la VII, de la XVI a la XXI, XXXVIII, XL y XLI, 19, numeral 1, fracciones I, III, IV, V y VI, 20, numeral 1, 22, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 55, 58, 59, 63, 64, 65, numeral 1, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 99, numerales 1 y 3, 100, 101, 106, 107, 108, 109, numerales 1, 2 y 3, 111, 112, numeral 1, 113, 114, 115, 116, 156, 157, 158, numeral 1, 270, numerales 1, 2 y 3, fracciones I, V y VI, 286, 303, 306, 311, 312, 313, 314, 315, 324, 325, 383, 384 y 386 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 66 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado



de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 270, numerales 3, fracciones II y III, y 4 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 110 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16, numeral 1, 17, numeral 1, fracción XXXIV, 99, numeral 2, 109, numerales 4 y 5, y 270, numeral 3, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial



de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 65, numeral 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 112, numeral 2, y 252 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 112, numeral 3, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al



estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 158, numeral 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada mediante Decreto No. 240, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de enero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Laynez Potisek votó 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso y al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima; y, 2) precisar que el Municipio podrá no tener en cuenta las normas invalidadas, a efecto de poder incluir en sus reglamentos municipales, sobre prestación de servicio público de tránsito, reglas sobre aspectos que son centrales en el ejercicio dentro de su territorio, de las competencias que le atribuye el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional, así como que el Estado de Colima puede y debe emitir normas legales cuyo contenido tenga en cuenta la necesidad de armonizar y complementar las competencias estatales en materia de transporte con las municipales en materia de tránsito.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad.



Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 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 20 de junio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 91/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de mayo dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional promovida por el Municipio de Colima, Colima, en contra de la Ley de Movilidad Sustentable de dicho Estado.¹ Entre las disposiciones impugnadas de forma particular se encontraba el artículo 66 contra el cual me pronuncié en contra y por su invalidez. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 66. Cierres de circulación vehicular para fines recreativos, culturales y deportivos.

"1. La Secretaría podrá, en coordinación con otras instituciones, dependencias y entidades, realizar cierres temporales de calles usadas generalmente para tránsito vehicular, poniendo a disposición de las personas que habitan el Estado y los turistas el espacio público con fines recreativos, culturales y deportivos, bajo los siguientes lineamientos:

¹ Publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en una edición especial extraordinaria, el treinta de enero de dos mil diecisiete.



- "I. Establecer la periodicidad, horario y rutas adecuadas así como el nombre del programa;
- "II. Promover la participación de empresas privadas, asociaciones civiles, colectivos y ciudadanos, así como la gestión y ordenamiento del espacio para estos;
- "III. Determinar la cantidad de personal e insumos necesarios para operar la acción respectiva; y
- "IV. Coordinarse con otras instancias para la operación de la acción, así como para ofrecer servicios y actividades de acuerdo a las funciones y jurisdicción de cada una."

[*El subrayado es propio]

La razón de mi disenso radica en que el artículo se refiere al **cierre de circulación vehicular**, y si bien señala que eso se llevará a cabo "*en coordinación con otras instituciones, dependencias y entidades*", en ninguna parte se especifica que entre esas instituciones, dependencias y entidades deberán estar las correspondientes a los Municipios cuya vialidad se considere afectar. Sin existir mención expresa, la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado,² bien pudiera disponer sobre el cierre de calles o establecer horarios para la vialidad en coordinación con otras entidades, sí, pero del propio Gobierno estatal, no necesariamente del municipal.

El artículo impugnado es permisivo en este sentido, porque la palabra "coordinación" da la falsa idea de que necesariamente ésta sucederá con los Ayuntamientos, lo que en realidad no se especifica. El precepto no asegura la necesaria participación municipal en estas cuestiones, no obstante que inciden en el tránsito local, materia a cargo de las autoridades municipales por virtud del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo lo anterior así, el artículo pudiera dar lugar a arbitrariedades respecto a la participación de los Municipios en organizar sus propias vialidades; y eso es justamente lo que busca evitarse en un medio de control constitucional. Si además se toma en cuenta que el precepto impugnado prevé promover la

² Artículo 13, fracción LXXXIX, de la ley comentada.



participación de empresas privadas, y ofrecer servicios y actividades para utilizar el espacio público con fines recreativos, culturales y deportivos, resulta más indispensable el reconocimiento legislativo respecto a la necesaria intervención municipal. En un momento dado, incluso, a partir de estas actividades pudieran generarse permisos y existir derramas económicas, razón de más para no soslayar a los Ayuntamientos.

Es correcto que a partir de diversos precedentes este Tribunal Pleno ha interpretado que los Municipios no cuentan con una competencia *exclusiva* para reglamentar esta materia, sin embargo, tampoco pueden perderla. Si bien tanto la Federación como los Estados son competentes para legislar aspectos que se ubiquen dentro de su ámbito competencial y que pueden tener una incidencia en materia de tránsito al regular la movilidad, este Alto Tribunal ha sido enfático al establecer que las facultades municipales que se desprenden del artículo 115 constitucional representan un límite a la facultad legislativa de los Estados.³ De esta manera, aun tratándose de materias que también pudieran regular las Legislaturas Estatales a fin de homologar un servicio en toda su entidad, como se ha sostenido en la jurisprudencia del Pleno 48/2011,⁴ no pueden expedir leyes que produzcan el efecto de hacer nugatorias las facultades municipales asignadas por la Constitución Federal.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente no comparto el reconocimiento de validez del artículo 66 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 48/2011 (9a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 287.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Esto lo ha sostenido, por ejemplo, en las controversias constitucionales 24/1999 (8 de agosto de 2000), y 6/2001 (25 de octubre de 2001).

⁴ Con el rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO. REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE QUE LA HACE NUGATORIA (LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS)." Décima Época. Registro digital: 160857. Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2019, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

El proyecto original proponía, como parte de los efectos del fallo, invalidar por extensión el artículo 12 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León en la porción normativa que dice "y *el Consejo Estatal*", por estar estrechamente relacionado con la porción que fue invalidada del diverso artículo 8. No obstante, al no haberse alcanzado la mayoría calificada requerida sobre este punto, dicho planteamiento se desestimó, por lo que finalmente no se incluyó en la sentencia.

Como referí en la sesión, en lo personal considero que dicha porción sí debía invalidarse por extensión, toda vez que la misma tiene efectivamente una relación directa con la porción del artículo 8 que fue invalidada en el apartado 2.6 de la sentencia. Sin embargo, en esta ocasión decidí modificar el sentido de mi voto con la finalidad de evitar mayores dilaciones en la resolución del asunto, ya que el resultado al que se habría llegado de esperar a que el Pleno estuviera completamente integrado habría sido previsiblemente el mismo.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 553, con número de registro digital: 30234.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de noviembre de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2021.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 50/2021 el Tribunal Pleno, por mayoría de diez votos, determinó la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero. También, por extensión de efectos, una mayoría de nueve votos aprobó la invalidez del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Lo anterior, al considerar que las normas



que disponen el requisito de *no haber sido condenado por delito intencional* para ser comisario municipal son violatorias del principio de igualdad y no discriminación.

2. La sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, considero que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.
3. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza por el Juez constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o, c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.¹
4. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:
 - a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa**. No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.
 - b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").
 - c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
5. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

¹ Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.



"...

"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."

6. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.
7. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito de *no haber sido condenado por delito intencional* constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.
8. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.
9. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 50/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 709, con número de registro digital: 30594.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2019.

En sesión de dos de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19,



publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

El Pleno determinó la invalidez por extensión de los artículos 4, 5, 36, 37, 38, 39, párrafo primero, y 47 del ordenamiento referido. Lo anterior, al considerar que dichos numerales tenían el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas impugnadas; es decir, se estimó que su contenido también invadía la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

Tal como precisé en la sesión correspondiente, no comparto esa extensión de invalidez. Al respecto, conviene precisar que el fundamento de la extensión de efectos se encuentra en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos del artículo referido, la extensión se limita a aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada:

"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. (Énfasis añadido)

El Pleno de este Alto Tribunal realizó una interpretación de este precepto en la jurisprudencia P./J. 32/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."¹ Como precisó el Tribunal

¹ Tesis jurisprudencial P./J. 32/2006, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que



Pleno, al declarar la invalidez de una norma general es posible extender los efectos a otras normas aun cuando no hayan sido impugnadas. Sin embargo, la extensión no sólo requiere del mismo vicio de invalidez, sino de la existencia de un vínculo de dependencia normativa entre las disposiciones; razón por la cual, en la jurisprudencia referida, se enfatiza que "la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada".

Una interpretación posterior del Tribunal Pleno sobre la extensión de efectos buscó precisar los criterios para determinar la relación de dependencia de validez entre una norma impugnada y otras del mismo sistema, en la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS".² En dicha jurisprudencia, se destacó que la relación de depen-

debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."

² Tesis jurisprudencial P./J. 53/2010, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."



dencia necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez puede entenderse como: a) jerárquica o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemática en sentido estricto o de "remisión expresa"; d) temporal, en la que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en la que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se derive.

Por estas razones, considero que la extensión de invalidez a normas no impugnadas debe ser excepcional. El hecho de que dicha extensión se justifique únicamente por la existencia del "mismo vicio" puede llevar a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que constituye un medio de control abstracto que se sigue con reglas procesales específicas. Por ello, la extensión debe entenderse como consecuencia de la relación de dependencia antes referida.

Aunado a lo anterior, aunque existe suplencia en este medio de control,³ la misma está enfocada en corregir errores en la cita de los preceptos y examinar en conjunto los razonamientos para resolver la cuestión efectivamente planteada—lo que presupone la existencia de una solicitud o una pretensión—.⁴

En ese sentido, considero que los efectos no deben hacerse extensivos a los artículos 4, 5, 36, 37, 38, 39, párrafo primero, y 47 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco. Si bien puede considerarse que esos artículos tienen el vicio de invalidez de las normas impugnadas, no advierto que exista una relación de dependencia en términos de los párrafos anteriores que justifique dicha extensión.

³ **Artículo 40** de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

⁴ **Artículo 39** de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 338, con número de registro digital: 30248.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 y P./J. 53/2010 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1169 y XXXI, abril de 2010, página 1564, con números de registro digital: 176056 y 164820, respectivamente.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.

El proyecto original presentado al Pleno propuso la invalidez sustentada en la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, así como a personas con discapacidad, como una formalidad esencial del procedimiento legislativo.

Sin embargo, una mayoría de seis Ministros nos pronunciamos en contra de la propuesta, al considerar que en el asunto no resultaba necesaria la consulta, por tratarse de una ley que no es específica para estos grupos vulnerables; así, al no prosperar la invalidez con base en la falta de consulta a comunidades indígenas y personas con discapacidad, se procedió al estudio de violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada.

Al respecto, una mayoría de diez Ministros consideramos que la ley impugnada es inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su conte-



nido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en un plazo menor a veinticuatro horas. Finalmente, porque no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

A través de este voto, por una parte, destaco las razones por las que, en el caso, consideré innecesaria dicha consulta a los grupos vulnerables mencionados con antelación; y, en un segundo apartado, mi criterio en relación con el estudio de violaciones en el proceso legislativo.

Formo parte de mayoría de los integrantes del Pleno que considera que el requisito de las consultas en materia indígena, así como de personas con discapacidad debe evaluarse como una formalidad esencial del procedimiento legislativo. En mi opinión, las consultas se erigen 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 cualquier violación aducida al procedimiento legislativo.

Al respecto, considero que no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas así como con las personas con discapacidad, exige la consulta previa, sino sólo aquellas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos.

Así, la condición de aplicación relevante es que en el procedimiento legislativo se discuta y eventualmente se apruebe una medida que reglamente una actividad relacionada con dichos intereses y/o derechos de estos grupos colectivos.

En ese sentido, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectación directa a estos grupos vulnerables, el legislador debe respetar no sólo las reglas que regulan el proceso legislativo, establecidas en la Constitución General y en las leyes aplicables, sino que también debe considerar como un requisito procesal de validez la de insertar las consultas, en tanto no le son disponibles sino que indefectiblemente deben escucharse a las comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.

En el asunto que se analiza, la ausencia de consulta no tiene el potencial de invalidar el decreto impugnado, en tanto no tiene un impacto en el ordenamiento en su integridad, que permita considerar que la ley tiene como objeto específico la regulación de cuestiones que afecten directamente a las comunidades indígenas o a las personas con discapacidad, puesto que se trata de la



Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que reglamenta el párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución de esa entidad, relativo a la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social y que tiene por objeto establecer las normas a las que deberán sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a la vez que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.¹

De esta manera, derivado de que la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no afecta directamente los intereses y/o derechos de estos grupos vulnerables, en mi opinión, no resultaba necesaria la consulta previa.

Por otra parte, en relación con el estudio de las violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo he sostenido que dentro de dicho procedimiento pueden suceder violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; así como que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez.²

¹ Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave "Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en el Estado de Veracruz (sic) Ignacio de la Llave y reglamentaria del párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, relativo a la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto establecer las normas a las que deberán sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a la vez que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

² Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada bajo el rubro y contenido siguientes: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por



Al respecto, no debe perderse de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a los sucesos presentados en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.

En lo personal sigo considerando que el Juez Constitucional debe ser deferente con el legislador democrático, por lo que sólo en los casos de violaciones verdaderamente graves, debe invalidar un proceso legislativo en su integridad.

En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda llevar, por supuesto, a la desatención por completo de aquéllos.³

otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907)

³ "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados



En ese sentido, considero que el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

Éstas son las razones que sustentan el presente voto concurrente.

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 61/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 1181, con número de registro digital: 29891.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención." (Tesis P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», registro digital: 169437, Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717)



DE LA NACIÓN, EN SESIÓN PÚBLICA DE CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

La acción de inconstitucionalidad se promovió por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteando la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, así como el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En el considerando cuarto de la sentencia, la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, estimaron que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sí contaba con legitimación para promover el medio de control constitucional.

Contrariamente a lo resuelto por la mayoría del Tribunal Pleno, considero que la accionante solamente estaba legitimada para controvertir la constitucionalidad del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca; ya que respecto de esta disposición normativa se planteó que violaba el derecho humano de acceso gratuito a la información pública, reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General.

Por otra parte, estimo que la Comisión no contaba con legitimación para impugnar el contenido de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca; ya que respecto de éstos no se planteó violación alguna a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en algún tratado internacional, simplemente se controvertieron con motivo de su naturaleza jurídica y en función de la potestad tributaria del órgano que los emitió.

En diversos precedentes, he sostenido que, en términos del inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución General, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia. Lo anterior se traduce en que los organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos



constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del Texto Constitucional.

Considero que existe una limitación constitucional respecto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para instar este medio de control constitucional, atendiendo al tipo de violación que se alegue, pues sólo podrá promover la acción cuando se aduzcan violaciones a derechos humanos, sin que se permita aludir a otros contenidos constitucionales, como lo son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Las funciones constitucionales encomendadas a los órganos del Estado, deben ser acordes con su naturaleza y no se les puede atribuir alguna otra que escape de su objeto. En ese sentido, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos.

Por esas razones me aparto de la decisión tomada por la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, en el sentido de reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para instar la acción en contra de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, ya que respecto de éstos no se planteó violación alguna a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en algún tratado internacional.

Por lo que hace al estudio que se realiza en el considerando sexto de la sentencia, me separo de las consideraciones que toman como parámetro de regularidad lo dispuesto en los artículos 2 y 5 del Código Fiscal de la Federación, en mi opinión, la naturaleza de las contribuciones establecidas en los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, debe analizarse a partir de lo dispuesto en el Código Fiscal y en la Ley de Hacienda Municipal, ambas del Estado de Oaxaca, ya que tal entidad cuenta con potestad tributaria para definir la naturaleza de las contribuciones que determine imponer, por lo que no se encuentra sujeta a lo que la Federación haya definido como contribuciones.

Finalmente, respecto al estudio que se realiza en el considerando séptimo, coincido en que el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, es inconstitucional porque no fue posible advertir si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos; solamente me separo de la consideración relativa a que pudo haberse



señalado el valor comercial de los materiales, ya que esto no necesariamente refleja el costo que para el Estado representó adquirir dichos insumos. Dependerá de cada caso concreto y de un análisis particular llegar a una conclusión debidamente motivada en relación con la constitucionalidad o no de la o las normas impugnadas.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, aun cuando coincido con el sentido del fallo, respetuosamente me aparto de las consideraciones antes señaladas.

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucional 51/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 9, Tomo I, enero 2022, página 387, con número de registro digital 30311.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la Procuraduría General de la República. En este asunto, se impugnaron diversos preceptos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS) publicada el diez de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad, por considerar que eran violatorios del artículo 28 constitucional.



En uno de sus planteamientos, la accionante argumentó que el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa¹ vulneraba el artículo 28 constitucional porque limitaba la libertad empresarial frustrando escenarios de competencia y libre concurrencia, al no permitir la autorización para transporte particular a quienes no contaban con vehículos que formaran parte de su activo fijo, así como la actividad económica de las personas arrendadoras de vehículos para transporte particular.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez de dicho precepto, en la porción normativa que indicaba "*y forme parte de su activo fijo*", por ser violatorio de la libertad de comercio prevista en el artículo 5o. constitucional.

Comparto la declaración de invalidez de la porción normativa "*y forme parte de su activo fijo*" del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, pero no porque viole la libertad de comercio, sino porque, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que existe una violación directa al artículo 28 constitucional.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia analiza el argumento en suplencia de la queja, precisando que lo impugnado no está relacionado directamente con una violación al artículo 28 constitucional, sino que se plantea una violación a la libertad de comercio prevista en el artículo 5o. constitucional.

Partiendo de lo anterior, realiza un test de proporcionalidad para analizar si la restricción a la libertad de trabajo contenida en el artículo impugnado puede considerarse válida.

¹ Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

"**Artículo 287.** Se considera como transporte particular aquel que sin retribución realicen las personas físicas o morales no concesionarios ni permisionarios del servicio público de transporte de carga, para el traslado de su personal o carga propia, sin ofrecerlo a terceros y para su autoabastecimiento y **forme parte de su activo fijo**, considerándose entre otros los siguientes:

"I. Educandos por la propia institución educativa;

"II. Trabajadores por su patrón;

"III. Lo relacionado con los servicios propios de la empresa;

"IV. Vehículos por unidades dotadas con grúa;

"V. Productos o artículos propios y conexos a las actividades comercial, industrial, agropecuaria, forestal, pesquera, minera y de la construcción;

"VI. Líquidos o gaseosos, en vehículos especiales denominados pipas o tanques; y,

"VII. **Personas o cosas, en casos similares a los anteriores, a juicio de la dependencia competente.**"



Al respecto, señala que la medida supera el primer paso del test de proporcionalidad, pues de la exposición de motivos se advierte que las reformas a la legislación local en materia de transporte fueron implementadas con el objeto de acatar fines constitucionalmente válidos tales como la "*implementación de acciones efectivas para una mejor y funcional movilidad urbana que ayudará a mejor salud de los peatones, a disminuir la contaminación y para embellecer el ambiente urbano*", para "*incidir desde la planificación urbana en la configuración de la movilidad*" y para mantener los derechos humanos y la seguridad de los niños y niñas que utilizan el transporte escolar.

Sin embargo, indica que, la medida legislativa no es idónea para conseguir dichos fines, pues el requisito consistente en que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio personal o su propia carga, no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad ni con fomentar la salvaguarda de la integridad de los menores que utilizan el transporte escolar.

De igual forma, el fallo señala que dicho requisito desincentiva el servicio de transporte o carga para el uso del propio solicitante, estableciendo injustificadamente la carga de adquirir en propiedad esos bienes, con todas las obligaciones que esa circunstancia genera. Asimismo, indica que el requisito en cuestión impide trasladar personal o carga propia a quienes, por ejemplo, decidan arrendar vehículos con ese fin, lo cual no carece de justificación válida.

De tal modo, la sentencia concluye que el requisito previsto en el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa "*y forme parte de su activo fijo*" vulnera la libertad de comercio.

II. Razones del disenso

Como mencioné previamente, coincido plenamente en que la porción normativa indicada del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa es inconstitucional, pero no porque resulte violatoria de la libertad de comercio, sino porque transgrede directamente el artículo 28 constitucional.

La finalidad del artículo impugnado es evitar que las personas contraten el servicio de transporte de prestadores del servicio que no cuenten con concesión o permiso, alegando que están actuando bajo la modalidad de transporte particular. Para evitar esta situación, la norma establece requisitos para el transporte particular tales como las exigencias de que se trate de su personal, que la carga transportada sea propia o que no se ofrezca el servicio a terceros.



Además de estos requisitos, el legislador local consideró uno adicional: que los vehículos que se utilicen para el transporte público particular sean propiedad de quien los utiliza para tal fin y, por tanto, estén registrados contablemente en sus activos fijos.

Tal requisito es inconstitucional pues si bien atiende a la finalidad que busca la norma –evitar que las personas contraten el servicio de transporte de quienes no cuenten con concesión o permiso–, se trata de un requisito que limita la competencia económica en el sector, en contravención al artículo 28 constitucional.

Lo anterior, porque si bien no es deseable que los particulares dejen de utilizar el servicio público de transporte alegando falsamente que están utilizando su propio transporte, el hecho de que los vehículos no estén registrados contablemente en los activos fijos, no implica necesariamente que alguien más esté prestando el servicio sin concesión o permiso.

En efecto, existen otras alternativas –tales como el arrendamiento, arrendamiento financiero, entre otras–, para que las personas puedan usar vehículos con el objeto de trasladar personal o carga propia que corresponden a los pasivos de sus estados financieros y que no implican que se les está prestando el servicio sin concesión o permiso.

Así, al restringir la definición de transporte particular a personas cuyos vehículos se encuentren registrados contablemente como activos fijos, la norma confunde la prestación del servicio público con la contratación del uso de un vehículo para uso particular.

De forma tal que dicho requisito puede tener las siguientes consecuencias en el mercado de transporte:

1) Los usuarios que deseen utilizar el transporte particular pueden enfrentarse a mayores costos, pues estarán obligados a tomar la opción de contratar el servicio público de transporte, o bien, comprar los vehículos (de manera que puedan registrarlos como activos fijos) para hacerlo por sí mismos, excluyendo diversas opciones de obtener el derecho de uso de vehículos que les permitan realizar sus actividades de formas potencialmente más eficientes o menos costosas.

Esto genera: (i) una barrera a la entrada para quienes requieran utilizar vehículos de carga con fines particulares, pues quienes cuenten con la capacidad económica de comprar los vehículos tendrán ventajas competitivas ante quienes únicamente cuenten con los medios para arrendarlos, por lo que podrían elevar sus costos teniendo que contratar el servicio concesionado mientras



que su competidor usa sus propios vehículos; y, (ii) una ventaja indebida para los concesionarios de transporte público, pues obtendrán un porcentaje de mercado mayor a expensas de los usuarios, quienes pudieron haber tenido una opción menos costosa de satisfacer sus necesidades de transporte, como arrendar los camiones para no solicitar la prestación del servicio a un tercero.

- 2) Se genera una desventaja para quienes ofrecen tales alternativas, como los arrendadores de vehículos de transporte de esta naturaleza. Conforme a esta norma, a ningún agente económico le será rentable dedicarse al arrendamiento de vehículos de transporte de carga, pues este medio de contratación no entra dentro del rubro de activos fijos del arrendatario y, por tanto, no podrá utilizarlos para transporte particular de carga.

En este sentido, al otorgar ventajas a los transportistas que gozan de concesión o permiso para transporte público de carga, el requisito previsto en el precepto impugnado aumenta artificialmente el grado de concentración en dicho mercado y, por tanto, contrario a lo que señala la sentencia, transgrede directamente el artículo 28 constitucional.

Por estas razones, si bien comparto la invalidez del artículo 287, primer párrafo, en la porción normativa que indicaba "*y forme parte de su activo fijo*", considero que la razón de la inconstitucionalidad deriva del artículo 28 de la Constitución General.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS DE LA SEXÁGESIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO.

En sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del Decreto Número



460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, al considerar que con su emisión se vulneraron en forma directa los artículos 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la mayoría de las Ministras y Ministros. No obstante, reitero la concurrencia que he formulado en los temas de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y, de manera más reciente, en los términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte y que constituye el precedente a partir del cual se desarrolla el estándar de consulta adoptado en la presente sentencia.

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos indígenas y, en este caso, además, a los pueblos y comunidades afromexicanas.¹ Sin embargo, considero que también debería retomar las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de implementar dichos criterios.

En este sentido, me parece pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

Contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "*Pueblo de Saramaka Vs. Surinam*", de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "*Yatama Vs. Nicaragua*", de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la

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.



Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.²

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.³

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁴ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁵

De acuerdo al 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**

² Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el 25 de abril de 2014, Décima Época, registro digital: 2006225, 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."

³ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁴ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 259.

⁵ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párrafo 50).



de 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 o comunidades afroamericanas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)".⁷

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido

⁶ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 42.

⁷ Informe A/HRC/12/34 supra nota 6, párrafo 45.



especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁸

Debe recordarse que en el presente caso las medidas consisten en la expedición de dos leyes: la *Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, mediante la cual se modificaron temas como la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, el derecho de éstos para registrar candidatos representantes ante las autoridades electorales, el acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho a la educación, el derecho a la salud y a la igualdad, entre otros; y la *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, que en uno de sus apartados regula el modo de operación de las policías comunitarias, así como el sistema de seguridad comunitario indígena, lo que impacta en su autonomía y libre determinación.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto, lo cual me permite sostener que dichas leyes afectan los derechos de las comunidades indígenas y, en su caso, de los pueblos y comunidades afroamericanas.

El derecho a la consulta previa, en este asunto, tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades afroamericanas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstos y las instituciones de la entidad que tienen la facultad de emitir ordenamientos jurídicos que les afecten directamente y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 4, párrafo 136.



No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.⁹

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el relator especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada,¹⁰ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza, sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹¹ Tratándose de medidas legislativas, los

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 4, párrafo 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párrafo 38; y *Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, Considerando 7o.*

¹¹ *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*, (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párrafo 90; y Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 4, párrafo 134.



pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹²

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹³

3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁴

4. La consulta debe ser adecuada y realizarse a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁵

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁶

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de rubro: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE

¹² Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 10, párrafo 20.

¹³ Reclamación Colombia, supra nota 11, párrafo 90.

¹⁴ Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párrafo 53; e Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párrafo 107.

¹⁵ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 4, párrafo 134; Reclamación México, supra nota 14, párrafo 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, supra nota 11, párrafo 79.

¹⁶ Reclamación Colombia, supra nota 11, párrafo 79, 95 y 105.



ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.¹⁷

Es, además, necesario observar la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁸ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.¹⁹

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 136/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 651, con número de registro digital: 29794.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2021.

¹⁷ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 736, con número de registro digital: 2004170, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

¹⁸ *Reclamación México*, supra nota 14, párrafo 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

¹⁹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 10, párrafo 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, considerando 7o.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó 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 y, por extensión, la del artículo 200, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

Si bien comparto el que se haya declarado la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, no comparto que por extensión se haya declarado la invalidez del artículo 200, fracción V, de la ley orgánica mencionada, en tanto que ésta no fue impugnada.

Si bien no pasa inadvertido que el artículo 41, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, estimo que no se está en ese supuesto, porque la norma que se declara inválida por extensión, fue emitida con anterioridad a la impugnada.

Así, por las razones expresadas, aunque comparto la determinación tomada en este asunto, me separo de la decisión de extender la invalidez a una norma diversa de la impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 50/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 607, con número de registro digital: 30594.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros temas, resolvió por unanimidad de diez votos, declarar la inconstitucionalidad de las normas que regulan cobros por alumbrado público, la reproducción de información pública derivado de solicitudes de acceso a la información, en copias simples y certificadas, en medios magnéticos digitales, en unidad de disco compacto y DVD, previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno; lo anterior, al contravenir el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública.

El Tribunal Pleno llegó a esa conclusión, al determinar que el legislador no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia de transparencia y acceso a la información pública.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria; sin embargo, no coincido con la invalidez de la cuota prevista en el artículo 98, fracción XII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, al prever una cuota de 0.20 UMA, esto es, menor de \$20.00 (veinte pesos 00/100 M./N.) por la información entregada en disco compacto (CD), pues considero que esa cuota no resulta notoriamente desproporcional, con independencia de que el legislador no hubiere justificado el costo respectivo.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de dicho precepto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucional 51/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 387, con número de registro digital: 30311.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2019.

En sesión celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la mencionada acción de inconstitu-



cionalidad planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, publicada mediante el Decreto LXIII-810, en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

En este asunto se resolvieron diversas cuestiones relacionadas con la constitucionalidad de los artículos 21 y 24, en sus respectivas fracciones IV y VI,¹ de la ley orgánica referida, que prevén los requisitos de no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria y no haber sido suspendido, destituido, ni inhabilitado administrativamente, para ocupar los cargos de vicesfiscal y titular de la Fiscalía Especializada, ambos de la Fiscalía General de Tamaulipas. En otro aspecto, se analizó la constitucionalidad del artículo 67,² el cual dispone que la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación será considerada como reservada.

El Tribunal Pleno, por mayoría de votos, reconoció la validez de los artículos 21, fracción IV y 67,³ asimismo, por mayoría de votos, declaró la invalidez del

¹ **Artículo 21.** Para ser designado vicesfiscal, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: ...

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal; ...

VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

Artículo 24. Para ser titular de una Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: ...

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal; ...

VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

² **Artículo 67.** La información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales."

³ El reconocimiento de validez de los artículos 21, fracción IV y 24, fracción IV, se determinó por mayoría de seis votos a favor de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los señores Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Laynez Potisek; con voto en contra y por la invalidez de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

El reconocimiento de validez del artículo 67, se determinó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.



artículo 24, fracción VI.⁴ Compartí el sentido de la resolución, pero no todas sus consideraciones, a partir de las siguientes consideraciones.

I. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria.

Los artículos 21, fracción IV, y 24, fracción IV, de la ley orgánica impugnada, establecen el requisito para ocupar, respectivamente, los cargos de vicefiscal y titular de la Fiscalía Especializada, consistente en no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria.

Desde mi punto de vista, el legislador local cuenta con libertad configurativa para establecer los requisitos que deban cumplir quienes aspiren a los cargos de vicefiscal y fiscal especializado en Tamaulipas. Por esta razón, no comparto, como se sostiene en la decisión mayoritaria, que el artículo 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, sea el parámetro de la regularidad constitucional del requisito analizado;⁵ no encuentro en el referido 102 ninguna obligación que se imponga a los Estados a replicar exactamente los mismos requisitos.

El artículo 40 de la Constitución Federal establece que los Estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.⁶ Por su parte, el diverso 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios fede-

⁴ La declaración de invalidez del artículo 21, fracción VI y 24 fracción VI, se determinó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁵ "Artículo 102. ...

"A. ...

"Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso."

⁶ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



rales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁷

Sobre el tema analizado, **la Constitución Federal no delinea un formato o establece requisitos que deben fijar las entidades federativas para quienes deseen ocupar los cargos de fiscal o vicesfiscal.** El artículo 116, fracción IX,⁸ de la Constitución Federal establece que las entidades federativas deben garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen *"con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos"*, pero ello sólo puede entenderse como una serie de lineamientos generales que debe cumplir la procuración de justicia al interior de las entidades federativas.

Si tal requisito para ocupar el cargo de fiscal especializado de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas es igual al que la Constitución Federal establece para el cargo de fiscal general de la República, ello se trata de **una coincidencia** respecto del perfil que deben cumplir los miembros de las instituciones de procuración de justicia para lograr su encomienda constitucional a partir de la visión general que cada uno de los legisladores percibió en el ámbito de competencias que les corresponde.

En el presente caso, considero que el legislador local tamaulipeco, precisamente en uso de su libertad configurativa, estableció como requisito *"no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria"*, pues al advertir una realidad social manifiesta en el Estado de Tamaulipas buscó alentar la confianza ciudadana respecto a las instituciones de procuración de justicia y las personas que las encabezan e integran.⁹ Es decir, este requisito tiene como finalidad que las personas que

⁷ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

⁸ **Artículo 116.** ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

⁹ Esto es especialmente relevante en entidades federativas como Tamaulipas, donde, de acuerdo con la edición dos mil veinte de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, realizada por el INEGI, solo el 58.5% (cincuenta y ocho punto cinco por ciento) de la población de dieciocho años o más identifica a los Ministerios Públicos y fiscalía estatal como autoridades que le inspiran confianza.



ocupen el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado tengan una trayectoria sin mácula.

Por lo anterior, es que en este apartado voté por la validez del requisito en estudio, pero apartándome de las consideraciones que la sustentan con fundamento en el artículo 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

II. Requisito de no haber sido suspendido, destituido, ni inhabilitado administrativamente.

Los artículos 21, fracción VI y 24, fracción VI, de la ley orgánica impugnada, establecen como requisito para ocupar los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado, el no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme en el ámbito administrativo.

En este tema, aunque compartí la declaratoria de invalidez de las normas señaladas, considero que la porción "suspendido" es inválida, no por contravenir el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo,¹⁰ de la Constitución Federal como lo establece la ejecutoria, sino por las mismas que se dieron para invalidar las porciones "destituido ni inhabilitado". Es decir, porque la norma no distingue el tipo de responsabilidad, la gravedad de la conducta, si fue culposa o dolosa, entre otros factores. Además, si el exigir no haber sido destituido ni inhabilitado es un requisito que resulta inconstitucional, con mayor razón lo es el supuesto en la suspensión que implica una falta menos grave.

III. Reserva de información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación.

El artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía tamaulipeca, dispone que la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación será considerada reservada.

¹⁰ "Artículo 123. ...

"B. ...

"XIII. ...

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."



Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de la norma, no comparto la metodología utilizada en la sentencia para sustentar dicha determinación.

En un caso similar, en la acción de inconstitucionalidad 109/2019,¹¹ se reconoció la validez de diversas disposiciones de la Constitución de Jalisco que establecían que los resultados de las evaluaciones de control de confianza de los Magistrados y las Magistradas del Supremo Tribunal Superior de Justicia de esa entidad tendrían el carácter de reservado. Aunque compartí la declaratoria de invalidez, me pronuncié por una metodología distinta, la cual desarrollé en el voto concurrente que formulé en dicho caso, la cual considero igualmente aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad.

Como lo señalé en el voto referido, la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, a la que en este caso se refiere el artículo 67 impugnado, no debe clasificarse como información reservada sino como información confidencial. Por tanto, aunque el legislador haya empleado indebidamente el calificativo de "reservada" en la norma impugnada, estimo que la misma no vulnera el principio de máxima publicidad de conformidad con la normativa aplicable.¹² Considero que éste debió ser el eje de la sentencia, pero no se ocupa de tales observaciones, razón por la cual no comparto su método.

Desde mi punto de vista, en este caso no se está ante supuestos de información reservada, sino ante información confidencial. Considero que la ejecutoria debió partir de lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, y de

¹¹ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

¹² En efecto, el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de acceso a la información y establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, la cual sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, y de conformidad con el principio de máxima publicidad. De igual forma señala que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que el principio de máxima publicidad implica que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. Es decir, la publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados está sujeta a un régimen de restricciones, en el cual la autoridad puede clasificar la información como reservada o confidencial en los términos señalados por la ley.



lo previsto en el diverso 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual dispone que se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, la cual no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de ésta, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

El artículo 64 de la ley impugnada establece que todo el personal de Fiscalía debe sujetarse a evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de conocimientos o competencias.¹³ Por su parte, la norma cuya validez fue reconocida en la presente acción de inconstitucionalidad establece que la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de estas evaluaciones será considerada como información reservada. Es claro que, derivado de la aplicación de los exámenes de evaluación, las autoridades obtienen datos personales sensibles de los integrantes de la Fiscalía de Tamaulipas, los cuales deben ser considerados como información confidencial de conformidad con la normatividad aplicable.

Por lo anterior, considero, respetuosamente, que la sentencia debió partir de que se estaba en presencia de información confidencial y, eventualmente, dar un tratamiento distinto al tema.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 707, con número de registro digital: 30139.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

Resolución de la mayoría

En sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del artículo 144, fracción IV,

¹³ **Artículo 64.** El personal de la Fiscalía General en su totalidad, deberá sujetarse a las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de conocimientos o competencias, así como a la profesionalización que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."



inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve.¹

Asimismo, se aprobó declarar la invalidez del artículo 144, fracción V, en su porción normativa "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.²

Por otra parte, se declaró la invalidez del artículo 117, en su porción normativa "*con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción*", de la Ley de Compras Gubernamentales Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve.³

Razones de la disidencia

Coincido con el sentido del proyecto, en el sentido de declarar la invalidez de los preceptos en cita, sin embargo, disiento con las referencias que hace el proyecto en cuanto señala que la sanción es incongruente con el derecho de reinserción social, que es trascendente, que restringe el derecho a ser votado y que también afecta la libertad de trabajo.

Por lo que hace a la reinserción social, porque no estamos ante una pena privativa de libertad. De ahí estimo que la inhabilitación perpetua no implica que el sujeto no pueda regresar a la sociedad conforme a la concepción de este Tribunal Pleno, como si hubiese estado sujeto a una pena de prisión porque, en realidad, no vive apartado de la sociedad durante el tiempo que dura la sanción, sino que únicamente se le veda la posibilidad de desempeñar cierto tipo de trabajo, específicamente en el servicio público. Tampoco comparto que la pena sea trascendental, en tanto que sus consecuencias legales no están afectando a personas distintas al sancionado.

Ahora bien, respecto al derecho a ser votado, considero que este es un derecho fundamental de carácter político reconocido a todos los ciudadanos, que puede

¹ La señora Ministra votó en contra de consideraciones y por razones distintas.

² *Ibíd.*

³ La señora Ministra votó en contra de consideraciones y por razones adicionales.



ser restringido conforme a ciertas prohibiciones legales y, por tanto, considero que no puede arribarse a esta conclusión en función de la proporcionalidad de las penas.

Tampoco comparto que se trate de una afectación a la libertad de trabajo porque –a mi juicio– no se puede considerar que se tenga por sí mismo el derecho a tener un trabajo en la administración pública.

Ahora bien, respecto del artículo 117, numeral 1, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, anuncié mi voto a favor de la invalidez, por consideraciones adicionales.

Lo anterior, dado que la accionante Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó dicho numeral en la porción normativa que alude a la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.

A mi juicio, respecto de este precepto, en la propuesta discutida debía justificarse la invalidez de la inhabilitación perpetua como sanción penal, por las mismas razones que se tuvieron para declarar inválidas las porciones normativas impugnadas del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, ya que en el considerando de efectos se precisa la invalidez del artículo 117, numeral 1, de la referida Ley de Compras, en la porción normativa a que alude a la inhabilitación perpetua como sanción administrativa y como sanción penal. Lo que estimo procedente, pero habría de indicarse en el considerando relativo al estudio, que se hace en suplencia de la queja conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los conceptos de invalidez sólo se encaminaron a demostrar la invalidez de la inhabilitación perpetua como sanción administrativa.

Por esas razones, voté con el sentido del proyecto, aunque por razones diversas y adicionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.



VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018 FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

En el considerando noveno de la sentencia que se dictó en la citada acción de inconstitucionalidad, bajo mi ponencia, se resolvió por mayoría de seis votos reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, ambos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, con base esencialmente en que las funciones previstas en las normas impugnadas no coinciden en su materialidad con las otorgadas por la Constitución a la Comisión Federal de Competencia, las cuales adquieren un sentido técnico referido a un ámbito sancionatorio, por lo que el reconocimiento de validez se basa en el hecho de que sólo se limitan a establecer autoridades y procedimientos para emitir permisos y concesiones, delegando a fuentes reglamentarias la regulación de los criterios técnicos y sustantivos, y por tanto, tiene sentido que el legislador se preocupe por establecer un sistema de vigilancia y corrección.

En relación con lo anterior, disiento del criterio mayoritario porque, a mi juicio, las normas resultan inválidas por las siguientes razones:

Derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentra dotada de autonomía constitucional para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado en sectores especializados, lo cual justifica que en la Constitución se hayan establecido a su favor atribuciones específicas y exclusivas, relacionadas con garantizar la libre concurrencia, así como la investigación y sanción de los monopolios y las prácticas monopólicas que, en mayor parte, son exclusivas de esa Comisión, a fin de que pueda cumplir con el objeto preciso para el que fue creada.

A mi juicio, de todas las atribuciones establecidas constitucionalmente en favor de dicho organismo constitucional autónomo, se advierte que **la única facultad que no es exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica, es la relativa a la prevención de prácticas monopólicas**, si se atiende a que el Tribunal Pleno ha considerado que el artículo 28 constitucional forma parte de la rectoría económica del Estado Mexicano, a fin de garantizar el crecimiento económico del país, lo cual se cumple, en términos de lo previsto por el propio precepto constitucional en comento, mediante diversas acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas, es decir, la proscripción de todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia y que constituya una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con



perjuicio del pueblo en general o de una clase social; entendido como un eje direccional para todas las autoridades del país que deberán adoptar y seguir.¹ De esa forma, el precepto constitucional establece un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la nación, y forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.

En ese sentido, considero que **el mandato constitucional establecido en su artículo 28, se encuentra dirigido exclusivamente a las autoridades legislativas**, a quienes se les atribuye el deber en la creación de leyes de adoptar medidas estatales, de carácter preventivo, que eviten cualquier clase de prácticas anticompetitivas; sin embargo, esa circunstancia no implica que el legislador, federal o local, esté facultado para establecer atribuciones a cargo de una autoridad, diversa a la Comisión Federal de Competencia Económica, para investigar, combatir o sancionar prácticas monopólicas, toda vez que, se reitera, tales facultades corresponden constitucionalmente en exclusiva a dicha comisión.

De este modo, estimo que cualquier disposición que otorgue facultades relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas, en favor de alguna autoridad distinta a la Comisión Federal de Competencia Económica, será contraria a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, atendiendo a que, como se precisó, de conformidad con ese precepto de la Carta Magna, **el ejercicio de facultades relacionadas con esos rubros son facultad exclusiva de dicha Comisión, lo cual es acorde con el objeto para el que fue creada, en su carácter de organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la responsabilidad constitucional de garantizar la libre competencia y concurrencia.**

Partiendo de la interpretación constitucional precisada, considero que los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa transgreden el artículo 28 constitucional, debido a que la materia de regulación

¹ Así lo consideró el Tribunal Pleno en su sesión de dieciocho de mayo de dos mil, al resolver por unanimidad de once votos el amparo en revisión 1642/95, promovido por Tequila Herradura, Sociedad Anónima de Capital Variable, criterio que quedó reflejado en la tesis del rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS."



de los preceptos citados se relaciona con el servicio público de transporte pero, no regulan el otorgamiento o cancelación de las concesiones, sino que se refieren a las condiciones y términos de la prestación de ese servicio público por parte de los concesionarios, lo cual sí es objeto de regulación de la materia de competencia económica, por tratarse de una actividad económica relacionada con el transporte, realizada en un plano de igualdad por personas físicas o morales privadas que participan en tal actividad.

Así, de las disposiciones referidas se advierte que el artículo 128 de la ley impugnada, si bien hace mención al antimonopolio como uno de los ejes rectores del transporte público local, lo cierto es que, al hacer mención dicho precepto al deber de "*Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia*", no sólo está definiendo uno de los objetivos de la ley, sino que en realidad está estableciendo la facultad a cargo de las autoridades estatales de realizar una calificación previa que determine la existencia o no de monopolios u otro fenómeno de acaparamiento en materia de transporte público, lo que implica necesariamente una actividad de investigación de prácticas monopólicas, lo cual es facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica.

En efecto, el hecho de que a las autoridades estatales en materia de transporte se les haya atribuido el deber de vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se realicen prácticas monopólicas, implícitamente se está encomendando a dichas autoridades a la emisión de una sanción, aunque declarativa, sobre la existencia de este tipo de actividades, toda vez que sólo mediante una calificación derivada de una investigación, la autoridad estatal podrá concluir que se están realizando o no ese tipo de actos.

No me pasa inadvertido que en el precepto en análisis no se establece algún señalamiento en relación con cuál es la autoridad específica a la que se le asignan esas atribuciones relacionadas con la vigilancia de formación de monopolios u otros fenómenos de acaparamiento; sin embargo, a reserva de que ese aspecto podría ser materia, en su momento, de alguna disposición reglamentaria estatal que para ese efecto se emitiera, lo relevante para el caso es que, en los términos en que está redactado dicho artículo, implica que se está dejando a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte la responsabilidad de llevar a cabo actos de investigación necesarios para vigilar que no se efectúen esas prácticas.

En esos términos, considero que **el artículo 128, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, está depositando en las autoridades**



estatales la responsabilidad de vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, lo cual se traduce en el ejercicio de acciones relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas no obstante que, como se precisó, tanto en la Constitución como en su ley reglamentaria, se establece expresamente que tales facultades son competencia exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica, a fin de cumplir eficazmente con su objeto constitucional de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica.

Por su parte, el artículo 250 de la ley impugnada prevé como condición para autorizar concesiones y permisos de servicio público que no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida. **Por tanto, al condicionar dicho precepto la autorización de concesiones y permisos a que no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida, evidentemente está estableciendo la facultad a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte, de dictaminar o certificar la existencia o no de prácticas monopólicas por parte del solicitante, sin que en dicho precepto local se establezca que para verificar esa condición se deba dar participación a la Comisión Federal de Competencia Económica, lo cual evidentemente es contrario a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.**

Así se considera debido a que, en los términos en que está construido el artículo en mención, se advierte que para que la autoridad estatal responsable de la autorización de concesiones y permisos de servicio público pueda concluir que se está incurriendo en prácticas monopólicas o en concentración indebida, requiere efectuar actos de investigación tendentes a determinar si existen o no esas prácticas prohibidas y, en caso de concluir que sí se actualizan, con fundamento en el artículo 16 constitucional, la autoridad correspondiente está obligada a emitir una determinación en la que funde y motive las razones por las considere la improcedencia de la solicitud de la concesión o permiso por incurrirse en prácticas monopólicas o en concentración indebida, lo que materialmente constituye una sanción, aun cuando sea de carácter declarativo, en relación con la existencia de ese tipo de prácticas, lo cual evidentemente **se relaciona con acciones de investigación y sanción relacionadas con el combate antimonopolio que, se reitera, se trata de facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.**

Por estas razones, contenidas en el presente voto particular, es que considero que se debió declarar la invalidez de los artículos 128, fracción IV, y 250, ambos



de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la medida de que prevén facultades relacionadas con la investigación y sanción de monopolios y prácticas monopólicas, en favor de autoridades distintas a la Comisión Federal de Competencia Económica, en tanto que, como se precisó, de conformidad con el artículo 28 constitucional, el ejercicio de facultades relacionadas con esos rubros son facultad exclusiva de dicha comisión.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

La tesis aislada de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS." citada en este voto, aparece publicada con la clave P. CXIV/2000 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 149, con número de registro digital: 191360.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016.

El veinticinco de febrero de dos mil veinte el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro y determinó, entre otras cosas, desestimar la impugnación hecha valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos,¹

¹ **Artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.** "El Ministerio Público de la Federación procederá de oficio en la investigación y



pues no se alcanzó la mayoría de ocho votos que se requiere para declarar su invalidez. En este voto expongo brevemente las razones por las cuales considero que ese precepto es inconstitucional.

En primer lugar, me parecía adecuada la metodología propuesta en el proyecto desestimado en el sentido de señalar que el artículo impugnado debía ser analizado a la luz de la regulación constitucional de la prisión preventiva *no oficiosa*. Dado que el Congreso de la Unión no ha cumplido con el mandato previsto en la reforma constitucional del doce de mayo de dos mil diecinueve de establecer específicamente los delitos en materia de hidrocarburos sobre los que procederá la prisión preventiva oficiosa, coincido en que no podría llegarse a una conclusión distinta en este aspecto.

Sin embargo, aún bajo ese parámetro considero que el precepto impugnado es contrario a lo previsto en el artículo 19 constitucional. Éste establece de forma clara que la prisión preventiva será solicitada por el Ministerio Público **única-mente** *"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"*. Esto quiere decir que existe un mandato constitucional dirigido expresamente al Ministerio Público para obligarlo a solicitar la aplicación de cualquier otra medida cautelar antes de solicitar la prisión preventiva. Por esta razón considero que el artículo impugnado rompe con el diseño constitucional al imponerle al Ministerio Público la obligación de solicitar en automático la imposición de esta medida cautelar cuando se trate de los delitos previstos en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

Me parece que se debió advertir que cuando se trata de la prisión preventiva no oficiosa el Ministerio Público tiene que cumplir de manera simultánea dos mandatos de jerarquía constitucional: 1) restringir sus solicitudes para la imposición de esa medida cautelar y 2) exponer las razones que justifiquen su solicitud. En ese sentido, el cumplimiento de la segunda obligación no exime al Ministerio Público de la observancia de la primera. Bajo esa misma

persecución de los delitos previstos en esta ley, salvo aquellos que conforme a la misma se perseguirán por querrela de parte ofendida o del órgano regulador.

"Durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar, sin perjuicio de solicitarla conjuntamente con alguna otra."



lógica, la circunstancia de que el Juez de Control sea el órgano facultado para resolver en última instancia sobre la imposición de la prisión preventiva, no avala que el legislador ordinario obligue al Ministerio Público a no acatar un mandato constitucional.

Además, se debió considerar que en el sistema penal acusatorio el Juez de Control emite sus resoluciones en función de los planteamientos que hagan valer las partes involucradas. Por esta razón, si el Ministerio Público está obligado a solicitar sistemáticamente la prisión preventiva y la parte acusada carece de una defensa adecuada, el Juez de Control se verá obligado a imponer esa medida cautelar incluso en aquellos casos en los que no se satisfagan los requisitos constitucionales previstos para la prisión preventiva *no oficiosa*.

Por último, me parece que no se tomó en consideración que una vez que el Congreso Federal cumpla con su obligación de establecer qué delitos en específico en materia de hidrocarburos ameritan prisión preventiva *oficiosa*, la subsistencia de la norma impugnada obligará al Ministerio Público a seguir solicitando esa medida cautelar de forma indiscriminada respecto del resto de los delitos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, lo cual será contrario a lo dispuesto en el artículo 19 constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 13, con número de registro digital 30100.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019.

En sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro en las que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Más por Hidalgo cuestionaron la falta de consulta indígena para la emisión de un Decreto (Núm. 203) del Estado de Hidalgo, que reformaba diversos artículos del Código Electoral del mismo Estado.



En cuanto a si era necesario llevar a cabo la consulta o no, no hubo mayor discusión y parece que existió unanimidad sobre la necesidad de que se hubiera llevado a cabo, pues el decreto impugnado reformaba varios artículos que impactaban de manera directa a las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo. Sin embargo, frente a la cuestión de si el proceso que se llevó a cabo cumple con los requisitos de la consulta y, por tanto, si el decreto debía invalidarse o no, me aparté del resto de mis compañeros. En este voto expreso las razones de tal disenso.

En primer lugar, y como lo he externado en repetidas ocasiones en el Pleno de la Suprema Corte, tengo una profunda preocupación de lo que nuestras interpretaciones en materia de consulta (tanto en materia indígena como de discapacidad) están teniendo como efectos, asumo inintencionados. A pesar de nuestras decisiones en materia de consulta a comunidades y pueblos indígenas, y más recientemente a personas con discapacidad, las consultas no parecen haberse profesionalizado. No hay aún criterios concretos que nos permitan guiar a las autoridades, sobre todo al legislador, en cómo debe llevar a cabo estas consultas a grupos específicos. En este sentido, me parece que el parámetro que ha sido repetido en varios de los precedentes en la materia, son lineamientos muy generales que no permiten dar pauta clara al legislador de cómo debe hacer del derecho a la consulta una realidad.

En el caso que nos ocupó en la sesión referida, la cuestión no versaba en si debía hacerse consulta o no, sino en evaluar en concreto un procedimiento que sí se llevó a cabo. El Pleno optó, a mi parecer, por un método de evaluación que sólo permitía dos respuestas: se hizo bien el proceso de consulta y por tanto es válido el decreto (a reserva de las impugnaciones de fondo) o no se hizo bien y por tanto es inválido.

Como lo mencioné en el Pleno en aquella ocasión, este tipo de evaluación binaria o de todo o nada me parece insuficiente. Expongo aquí a detalle las razones que me llevan a tal afirmación:

- 1). No permite construir estándares específicos en torno al derecho a la consulta. Es decir, como en cualquier materia o derecho, es el caso por caso en que vamos evaluando las circunstancias particulares y dando contenido al derecho. Una evaluación de todo o nada nos evita ver las particularidades de los procesos de la supuesta consulta y así generar criterios al respecto.
- 2). Estas decisiones podrían tener el efecto inintencionado de disuadir al legislador de llevar a cabo reformas (en ocasiones muy necesarias) en materia indígena.



Dado que el mensaje que estamos enviando al legislador es que de no ser "perfecta" la consulta, la ley es susceptible de ser inválida, no sería extraño que el legislador prefiera mantenerse alejado del tema a llevar a cabo esfuerzos que serán invalidados por esta Suprema Corte.

- 3) En los últimos años, la gran mayoría de los asuntos en materia indígena que han llegado a este Pleno han sido invalidados por falta de consulta (ahora porque no se llevó a cabo de manera correcta). Lo cierto es que esto tiene un impacto en la generación de criterios en torno a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, como en el presente caso, en que la determinación de falta de consulta adecuada nos evitó analizar y discutir la pertinencia de la legislación electoral en materia indígena. Sobre este punto, soy consciente de que algunos Ministros consideran que no podríamos generar estos criterios sin justamente tener en cuenta la opinión de las comunidades y pueblos indígenas, pues son sólo ellos quienes pueden determinar si algo los beneficia o perjudica. Sin embargo, este punto de vista ignora que tanto la Constitución como los tratados internacionales nos dan en muchas ocasiones una base suficiente para contrastar si alguna normativa es contraria o no a los derechos de comunidades y pueblos indígenas. Me parece que aun cuando concuerdo con la importancia de la participación de las comunidades y pueblos indígenas en los procesos de elaboración de legislación y política pública, como Tribunal Constitucional nuestra labor no es contrastar éstas con la opinión de las comunidades y pueblos indígenas, sino con el marco constitucional y convencional.

Estas preocupaciones en ningún caso quisieran denotar una falta de importancia o relevancia al derecho a la consulta. Incluso me parece que lamentablemente, y dada la falta de acción del legislador al respecto, en su gran mayoría los asuntos que recibimos mediante acción de inconstitucionalidad e, incluso, controversias constitucionales seguirán siendo invalidadas por falta de consulta o porque la misma no resulta adecuada.

En lo que difiero concretamente es en que, para mí, la evaluación de si una consulta se ajusta a los parámetros que este Pleno ha establecido como necesarios para llevar a cabo una consulta en materia indígena, debería hacerse con un estándar que permitiera escalas o niveles de cumplimiento. Es decir, que nos permitiera indicar al legislador en dónde no cumplió a cabalidad con el estándar, y aun así poder determinar que a pesar de que fue deficiente la consulta (es decir, que el legislador tiene mucho espacio de acción aún), puede ser validada considerando todos los factores (por ejemplo, que el legislador no haya sido previamente evaluado por el Pleno al respecto o que en su caso haya una notoria mejoría respecto de la ocasión anterior, que sea notoria la buena



fe del legislador, los derechos afectados, la posibilidad de reparación de éstos, etcétera).

Bajo este estándar y con estas consideraciones en mente, me separé del voto de la mayoría porque, a pesar de estar de acuerdo con todas las deficiencias que se expresan en la sentencia de esta acción y que fueron externadas durante la discusión de Pleno, para mí en esta ocasión no resultaban suficientes para invalidar la ley por este motivo. Estimo que en esta ocasión hay un esfuerzo considerable de la autoridad y que llevó a cabo una consulta que cumple con el estándar, de manera mínima, a pesar de que hay un gran espacio para mejoría.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 193, con número de registro digital: 29606.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020.

1. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, en sesión virtual de ocho de diciembre de dos mil veinte. En dicho asunto se determinó, respecto del punto resolutivo cuarto, declarar la invalidez de los artículos del 34 al 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; yo voté en contra y formulo voto particular a fin de exponer los razonamientos por los cuales, desde mi perspectiva, se debe reconocer la validez de dichos preceptos.

I. Razones de la mayoría

2. El Tribunal Pleno estableció un análisis sobre el impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales, el cual se encuentra regulado en los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.



3. En la sentencia aprobada se indicó que hay una discrepancia entre la base gravable del impuesto que se examina y la tasa aplicable, máxime que, al sujetar la tasa al valor de enajenación del material extraído, se incorpora al impuesto un elemento exógeno como lo es el valor total de la enajenación del material extraído; que nada tiene que ver con la finalidad del impuesto en estudio, la cual es impulsar la mejora de los procesos productivos a fin de paliar los efectos nocivos en el medio ambiente llevados a cabo por la actividad extractiva. Lo anterior, se apuntó, propicia una violación al principio de seguridad jurídica.
4. Asimismo, se explicó que dentro del artículo 38 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, el legislador local pretendió especificar que el impuesto en estudio se causa desde el momento en que se lleva a cabo la actividad extractiva. Sin embargo, la época de pago del impuesto fue diseñada para efectuarse a más tardar el día diecisiete del mes siguiente al en que se facture el volumen extraído, lo cual presupone la enajenación del material respectivo, con lo cual no se salva la distorsión entre la base gravable y la tasa aplicable.
5. Finalmente, el Pleno concluyó que el mismo artículo 38 indica que si no existe facturación, entonces "el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto"; lo que vulnera también el principio de seguridad jurídica, pues no delimita qué valor deberá tenerse en cuenta para obtener la tasa aplicable; por lo que los contribuyentes no tienen certeza respecto del margen de acción que tiene la autoridad fiscal para determinar el impuesto por remediación ambiental por extracción de materiales. Ello derivado de la distorsión que provoca haber incluido un elemento exógeno a la actividad extractiva.

II. Razones de mi disenso

6. En primer lugar, el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal, ha sido conceptualizado por este Alto Tribunal en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras y que, en materia tributaria, dicho principio no debe entenderse en el sentido de que la ley debe señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los contribuyentes, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer los derechos de estos últimos y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.¹

¹ Véase la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la*



7. Ahora bien, para examinar la conformidad del impuesto en estudio respecto del principio de seguridad jurídica, conviene hacer referencia a los diversos elementos que integran dicha contribución, mismos que en forma ilustrativa son los siguientes:

Impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán	
Objeto Artículo 34	La extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.
Sujetos Artículo 35	Las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado de Michoacán extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno.
Base gravable Artículo 36	El volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno.
Tasa Artículo 37	Se aplica a cada metro cúbico extraído, la tasa del tres por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos.
Época de pago Artículo 38	A más tardar el día diecisiete del mes siguiente al en que se facture el volumen extraído. En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación, el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto.

8. En segundo lugar, de la tabla que antecede se destaca que todos los elementos del impuesto en estudio están previstos directamente en un acto formal y materialmente legislativo, como lo es la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán. Asimismo, este Alto Tribunal considera que el diseño normativo del impuesto no genera dudas en cuanto a la mecánica para calcularlo.

Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437 y registro digital: 2002649. En igual sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, que este Tribunal Pleno comparte, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351 y registro digital: 174094.



9. En efecto, basta la lectura sistemática de los artículos 36, 37 y 38 impugnados para constatar que si la base gravable del impuesto está configurada por el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, entonces resulta perfectamente válido que la tasa aplicable esté diseñada en función de dicha base, al disponer que se debe aplicar a cada metro cúbico extraído la tasa del tres por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos.
10. En otras palabras, los preceptos impugnados delimitan con el grado constitucionalmente exigible de precisión, la mecánica conforme a la cual los sujetos del impuesto deben cuantificar el importe a pagar derivado de su actividad extractiva.
11. En tercer lugar, es cierto que la tasa del impuesto se configura a partir del tres por ciento sobre el monto total de la enajenación del material extraído, por ser justo esa cuota la que debe aplicarse a cada metro cúbico de material extraído. Sin embargo, ello no implica que el impuesto se torne incierto ni mucho menos que el legislador local necesariamente haya considerado que el material extraído indefectiblemente debe ser enajenado para que se cause el impuesto.
12. La premisa que en ese sentido esboza la parte actora, presupone una lectura aislada del artículo 37 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, soslayando que dicha disposición forma parte de un cuerpo normativo más amplio en el cual se regula, entre otras cuestiones, todo el diseño normativo del impuesto por la remediación ambiental en la extracción de materiales. En particular, se omite considerar que el artículo 38 de la legislación de referencia, indica que el impuesto se genera desde el momento mismo de realizar la extracción de materiales gravados, en los siguientes términos:

"Artículo 38

"Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta ley.

"Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la secretaría.



"En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto."
(Énfasis agregado).

13. De lo anterior se sigue que el Congreso de Michoacán no consideró que para la aplicación de la tasa necesariamente se debe enajenar el material extraído, sino que para determinarla se debe atender al tres por ciento sobre **el monto total de su enajenación** y dicha tasa debe ser aplicada a cada metro cúbico de material extraído. Ahora bien, que la época de pago del impuesto esté pensada para efectuarse a más tardar el día diecisiete del mes siguiente al en que se facture el volumen extraído, no implica que el legislador haya omitido considerar el supuesto en el que el material extraído no haya sido enajenado ni facturado, pues en ese escenario, expresamente, determinó que si durante un ejercicio fiscal no existió facturación, entonces **"el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto"**.
14. Por tanto, si el material extraído no es enajenado durante un ejercicio fiscal, atendiendo a la interpretación sistemática de los artículos 36, 37 y 38 impugnados, válidamente se puede deducir que la tasa se calculará a partir del tres por ciento del valor total de enajenación que tendría dicho material en el mercado.
15. Esta interpretación se robustece al constatar que ningún fin práctico tendría que el legislador local hubiera dispuesto que en caso de que en un ejercicio fiscal no hubiera facturación, se calculara el volumen de material extraído a partir de instrumentos que permitieran determinar su extracción, si no hubiera tenido la intención de abarcar tanto el caso en que los materiales son materialmente enajenados y facturados, así como los escenarios en que dicha enajenación no hubiera tenido lugar durante el ejercicio fiscal en el que fueron extraídos los materiales gravados.
16. Más aún, este Tribunal Pleno destaca que en el artículo 38 impugnado, el legislador local indicó que el impuesto en estudio se generaba desde el momento mismo en que se realiza la extracción de los materiales previstos en el diverso 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, lo cual descarta por completo la supuesta incongruencia que aduce la parte promovente entre el objeto del impuesto y la base gravable, máxime que ambos elementos están



directamente vinculados con la extracción de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos.

17. En cuarto lugar, respecto de la facultad de la autoridad hacendaria para que determine el volumen de material extraído en aquellos ejercicios fiscales en que no exista facturación, este Pleno considera que la misma no genera incertidumbre alguna, pues por el contrario, dicha facultad se encuentra delimitada en el artículo 38 impugnado, al indicar parámetros objetivos conforme a los cuales se debe estimar el material que efectivamente fue extraído por los contribuyentes, cuando ello no pueda ser determinado a través de las facturas respectivas, precisamente a través de la documentación que está vinculada con la actividad extractiva llevada a cabo por los sujetos del impuesto, es decir, conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto.
18. Más aún, la parte promovente soslaya que dicha facultad de la autoridad hacendaria encuentra un paralelismo con las obligaciones que el artículo 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán dispone para los contribuyentes del impuesto en cuestión, al señalar en sus fracciones IV, V y VI, respectivamente, que deben llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo y deberán tener los siguientes campos: a) Fecha, b) Material, c) Metros cúbicos extraídos, d) Material almacenado y e) Salida del material almacenado del predio.
19. Asimismo, los sujetos del impuesto deben presentar los avisos, datos, documentos e informes que les soliciten las autoridades fiscales en relación con el impuesto en análisis, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto, así como poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago del impuesto ecológico de referencia.
20. Derivado de lo anterior, los contribuyentes sí tienen certeza en cuanto al margen de acción con el cual cuenta la autoridad fiscal al momento de determinar la base gravable del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, inclusive en los casos en que no exista facturación de los materiales extraídos. Aunado a que, tal y como ya se demostró, el impuesto en estudio no se causa cuando se enajenan los materiales extraídos, como erróneamente



presupone la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino desde el momento mismo en que se configura la actividad extractiva, en los términos del artículo 34 impugnado.

21. Finalmente, por todas estas consideraciones, debe reconocerse la validez de los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, al ser compatibles con los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2675, con número de registro digital: 30016.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2015.

1. En sesión pública de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por el Municipio de Boca del Río, Veracruz, en contra de diversas disposiciones de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa de trece de abril de dos mil quince. El problema jurídico de la controversia consistió en determinar la constitucionalidad de aspectos regulados en la legislación impugnada, relacionados con transporte, tránsito y seguridad vial.
2. Toda vez que en su mayoría compartí las consideraciones de la sentencia, a continuación, únicamente me referiré a aquellos apartados en los que tuve alguna discrepancia, para lo cual seguiré el orden en el que se desarrolló el fallo.

A. Planteamiento del problema (página 25).

3. En este rubro la sentencia hace una precisión de las normas impugnadas por la parte actora. No obstante, estoy en contra de que no se haya incluido el artículo 159 de la ley controvertida y, por otro lado, también estoy en contra



de que se haya tenido como impugnada la fracción VII del artículo 12 de la misma legislación. A mi juicio, la primera disposición sí fue impugnada en los conceptos de invalidez; y en cuanto a la segunda, no advierto que se hubieran formulado argumentos de inconformidad.

B. Transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional por indebida fundamentación y motivación (página 33).

4. En la sentencia se declaró infundado ese argumento, porque se consideró que en la emisión de las normas impugnadas sí se expresaron fundamentos y motivos capaces de cumplir los principios de legalidad y seguridad jurídica a que se contrae el precepto 16 constitucional.
5. A diferencia de lo considerado por la mayoría, me parece que el argumento planteado ni siquiera debió ser analizado. Ello, debido a que el Municipio actor no puede hacer valer transgresiones al artículo 16 de la Constitución Federal, pues no es un ámbito de fuente competencial en el que se contenga prueba de afectación o se extraiga el principio de agravio.

C. Invalidez del artículo 103 (página 63).

6. Tal artículo dispone que "la secretaría, en coordinación con los Ayuntamientos", promoverá la operación de estacionamientos, privilegiando su ubicación en zonas cercanas a las terminales del servicio público de transporte de pasajeros.
7. En la sentencia se resolvió que esa norma limita al Ayuntamiento a una actividad de coordinación, por lo que resulta invasora de las competencias municipales; máxime que la promoción y operación no es una cuestión genérica, sino específica de la necesidad y viabilidad dependiente de las características particulares de cada lugar, razón por la cual se declaró su invalidez.
8. Desde mi perspectiva el precepto legal **es válido**, ya que al señalar solamente una facultad de "promover", en coordinación con los Ayuntamientos, el establecimiento de estacionamientos cercanos a las terminales de transporte público, no se invade la competencia del Municipio, ya que este último será quien determinará si se otorga o no el permiso, independiente de la promoción que haga la autoridad. Es decir, la eventual promoción que hagan las autoridades estatales no vincula al Municipio a emitir una autorización, sino que la decisión final corresponda de manera autónoma al Ayuntamiento.



D. Invalidez del artículo 105 (página 64).

9. Este artículo implica una facultad para la autoridad que otorgó una autorización o permiso para prestar el servicio de estacionamiento público, en la aprobación de modificaciones.
10. La resolución estima que con ello se deja de lado la competencia del ente municipal en la discrecionalidad para reglar sobre las condiciones y características exigibles al interior de su jurisdicción, así como la facultad de actuar en lo propio por sus autoridades, motivo por el cual se declaró su invalidez.
11. No coincido con esa interpretación del precepto legal porque, desde mi lectura, implícitamente se refiere a la autoridad que otorgó el permiso, sin especificar si la facultada es la municipal o estatal (que debiera entenderse que es la municipal), por lo que por sí mismo no invade las competencias del Ayuntamiento y debió reconocerse su validez.

E. Validez del artículo 104 (página 103).

12. En esta disposición se establece que cuando se susciten infracciones o accidentes viales, o se pretenda cumplimentar una orden de aseguramiento de algún vehículo al interior de los estacionamientos, las autoridades de tránsito y seguridad vial podrán ingresar a ellos en términos de la "ley y su reglamento". La resolución señaló que ello se debe entender referido al "reglamento que emita el Municipio correspondiente", lo que llevó a reconocer su validez.
13. Sobre el anterior precepto, considero que sí implica una invasión de competencias y, en consecuencia, es **inválido**. Desde mi punto de vista, el precepto faculta a las autoridades estatales para que el ingreso a estacionamientos se efectúe en términos de la ley local y su reglamento, es decir, en el reglamento de ámbito estatal. Con ello se omite apegar a la normatividad aplicable, que en este caso es la reglamentación municipal.
14. Por lo expuesto fue que voté en contra de los apartados anteriormente precisados.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 32/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 655, con número de registro digital: 30067.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la Procuraduría General de la República. En este asunto, se impugnaron diversos preceptos¹ de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, publicada el diez de octubre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad, por considerar que vulneraban el artículo 28 constitucional, al prever reglas que generaban barreras a la competencia, facilitaban la comisión de prácticas monopólicas absolutas y otorgaban a las autoridades locales facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.

En mi opinión, este asunto presentaba una oportunidad para que la Corte definiera el parámetro de validez constitucional derivado del artículo 28 de la Constitución General y, con ello, determinara los alcances de los principios constitucionales que rigen la materia de competencia de económica, lo que a su vez hubiera permitido definir el alcance del control que corresponde ejercer a este Tribunal Constitucional respecto de las normas que se combaten por violaciones a dicho precepto constitucional.

Presento este voto particular para desarrollar el parámetro de regularidad constitucional que, en mi opinión, se desprende del artículo 28 constitucional y, conforme al cual, debieron analizarse las normas impugnadas, lo cual me llevó a disentir del criterio mayoritario en gran parte de la sentencia. De tal forma, también suscribo este voto para exponer las razones que me llevaron a disentir en esas partes del fallo.

I. Parámetro de regularidad constitucional.

La sentencia no desarrolló el parámetro de regularidad constitucional que deriva del artículo 28 de la Constitución General, lo que era central para definir

¹ Artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; y 287, párrafo primero.



los alcances de los principios constitucionales en materia de competencia económica y, consecuentemente, para definir el ámbito material y competencial de actuación legislativa de las entidades federativas en dicha materia.

En mi opinión, el artículo 28 contempla, por un lado, un conjunto de **principios materiales** encaminados a garantizar la igualdad de condiciones entre competidores y la rivalidad en el mercado, los cuales deben permear a todos los niveles de gobierno incluyendo a la producción normativa; y por otro, **un catálogo de competencias** reservadas para el Congreso de la Unión y para los órganos constitucionales autónomos en la materia (la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones). A continuación desarrollo cada uno de estos ámbitos:

a) Principios materiales en materia de competencia económica.

El régimen constitucional sobre competencia económica está contenido en el artículo 28 de la Constitución General, del que se desprende que la competencia económica es una *política de Estado*,² que es central en la política económica nacional.

² Considero que cuando la Constitución General se refiere al "Estado", alude tanto a la Federación como a las entidades federativas (Estados Unidos Mexicanos). Así se advierte, por ejemplo, del artículo 1o., párrafo tercero ("*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.*"); artículo 2o., apartado A, fracción VIII (que establece el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para, entre otros ("*acceder plenamente a la jurisdicción del Estado*"); el artículo 3o. ("*Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior*"); ("*Toda la educación que el Estado imparta será gratuita*"); el artículo 4o. ("*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.*"); artículo 21 ("*La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios*"); artículo 26, apartado B ("*El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.*"); y, el artículo 28 ("*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración*").



En ese sentido, la Constitución establece una prohibición general de prácticas anticompetitivas,³ para lo cual, las autoridades del Estado –Federación, entidades federativas y Municipios– deben observar y hacer cumplir los principios de libre concurrencia y competencia económica. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 28 constitucional sujeta a las autoridades y a las leyes a dismantelar "*todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas*", incluyendo "*todo acuerdo, procedimiento, o combinación*" de bienes o servicios "*que de cualquier manera*" afecten la libre competencia económica.⁴

En específico, el párrafo décimo primero del artículo 28 constitucional obliga textualmente a todas las autoridades y, en particular a las legislativas, a respetar los principios de competencia económica en el caso del régimen de concesiones.⁵ En efecto, dicho párrafo ordena que la regulación relativa a la concesión de servicios públicos debe evitar "*fenómenos de concentración*" contrarios al interés público, esto es, toda conducta que genere condiciones que afecten la competencia y libre concurrencia en los mercados.

En suma, estos principios materiales en materia de competencia económica que vinculan a las autoridades a nivel nacional, son: (i) la prohibición general de todas las autoridades de habilitar o fomentar escenarios anticompetitivos, tales como acuerdos colusorios, ventajas exclusivas, entre otros (párrafo segundo

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria."

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 28.** ... En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, **todo concentración** o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; **todo acuerdo, procedimiento o combinación** de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que **de cualquier manera** hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, **todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.**"

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 28.** ... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, **y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.**"



del artículo 28); y, (ii) la obligación específica de las autoridades de evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público en los mercados sujetos al régimen de concesiones o permisos del servicio público (párrafo décimo primero del artículo 28).

b) La distribución competencial del artículo 28 constitucional.

Además de los principios materiales aplicables al orden nacional, el artículo 28 contempla un catálogo de competencias reservadas al Congreso de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos en la materia: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

En primer lugar, la Constitución faculta exclusivamente al Congreso de la Unión a reglamentar el artículo 28 constitucional. Esto significa que, si bien la protección de los principios de competencia económica vincula a todas las autoridades a nivel nacional, la facultad reglamentaria sobre la competencia económica es una competencia *federal*, por lo cual las entidades federativas no pueden legislar sobre aquello que regula la Ley Federal de Competencia Económica.⁶

En segundo lugar, el artículo 28 reserva ciertas competencias a los órganos constitucionales autónomos diseñados para garantizar la política de competencia económica a nivel nacional: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Efectivamente, para el cumplimiento efectivo de esta política en el territorio nacional, el Poder Constituyente previó en el párrafo décimo cuarto del artículo 28 constitucional que: "*El Estado (cuenta) con una Comisión Federal de Competencia Económica*". Con ello, estableció a nivel constitucional un órgano especializado con autonomía jurídica y patrimonial, al que reservó las facultades de prevención, investigación y sanción en competencia económica sobre bases técnicas que garanticen la mejor aplicación de esta política a nivel nacional.⁷

⁶ En la controversia constitucional 44/2018, resuelta el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de ocho votos, que al emitir el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, el legislador local invadió la esfera de facultades que le competen en exclusiva al Congreso de la Unión, toda vez que de conformidad con el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI, de la Constitución General, el legislador federal está facultado para legislar en materia de competencia económica.

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 28. ... El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar



Por su parte, en los párrafos décimo quinto y décimo sexto,⁸ el Constituyente estableció al Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones y que es la autoridad en materia de competencia económica en esos sectores. En ese sentido, a dicho instituto se otorga la atribución de ejercer en forma exclusiva las facultades que la Constitución y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica en lo relativo a dichos sectores.

Como señalé anteriormente, la materia de competencia económica se rige por principios que vinculan a todas a las autoridades a nivel nacional, pero la Comisión Federal de Competencia Económica tiene reservada para sí a nivel constitucional el ejercicio de las facultades de prevención,⁹ investigación y sanción en este campo.

la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 28. ... El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución."

⁹ En relación con las **facultades de prevención** en materia de competencia económica, la sentencia adopta la interpretación de la Segunda Sala, realizada en el amparo en revisión **1122/2019**, resuelta el veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos, en el sentido de que ***cualquier autoridad puede adoptar medidas preventivas para evitar prácticas anticompetitivas***. Sin embargo, considero que las facultades de prevención a que hace referencia el artículo 28, párrafo décimo



Lo anterior se confirma a través de una interpretación integral de los artículos 6o. y 28 constitucionales, que permite advertir que la Comisión Federal de Competencia Económica ("*El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica*") guarda semejanza con el Banco de México ("*El Estado tendrá un banco central*")¹⁰ en el sentido de conducir una política nacional, y contrasta claramente, por ejemplo, con el acceso a la información y transparencia: materia en la cual la Constitución expresamente establece que la "Federación" (a diferencia de "el Estado") contará con un Instituto Nacional de Acceso a la Información; limitando competencialmente al INAI a operar "*en el ámbito federal*", lo cual habilitó que en el ámbito local surjan órganos constitucionales autónomos locales de transparencia, mientras que a la Comisión Federal de Competencia Económica la diseña como un órgano del "Estado", sin ataduras competenciales de este tipo.

Esta interpretación también encuentra sustento en la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de competencia económica y telecomunicaciones;¹¹ así como en la exposición de motivos y el propio contenido de la Ley de Competencia Económica vigente, expedida en dos mil diecisiete.¹²

cuarto, constitucional, **sí son exclusivas de la Cofece**, pues éstas se relacionan con los procedimientos respectivos establecidos en la ley reglamentaria de dicho precepto, tales como el análisis de concentraciones (LFCE artículo 87). Lo anterior, sin perjuicio de que estimo que todas autoridades están vinculadas a los principios constitucionales en materia de competencia económica.

¹⁰ **CPEUM. "Artículo 28.** ... El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos."

¹¹ Se señaló que la competencia económica busca detonar procesos de innovación **que fomenten el dinamismo económico, social y cultural de la nación**. Tomando en cuenta lo anterior, los legisladores consideraron necesario instrumentar una **política de Estado** basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia. *Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60, 70, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de competencia económica y telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial.*

¹² Se señaló que **el desarrollo económico de una nación necesariamente está vinculado a la productividad de las empresas, a la libre concurrencia y al acceso de bienes y servicios que permitan mejorar la calidad de vida de las personas**. *Exposición de motivos del Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, páginas 4 y 21.*



Lo anterior significa que a nivel nacional únicamente la Comisión Federal de Competencia Económica puede prevenir, investigar y sancionar en materia de competencia económica. Por tanto, las entidades federativas tienen prohibido otorgar funciones que ya corresponden y están reservadas a nivel constitucional para dicho órgano constitucional autónomo, a algún organismo nuevo o preexistente, porque ello invadiría el ámbito exclusivo de competencias de la Comisión: competencias que son de alcance claramente nacional, sin fragmentarse entre diversos niveles de gobierno.

Con todo, las entidades federativas no están completamente excluidas de "tocar" la materia de competencia económica, pues en la medida en la que su regulación debe respetar el artículo 28 constitucional, es natural que contemplen principios y lineamientos que favorezcan la competencia económica.

Esto me lleva a sostener que sí existe una competencia residual para las entidades federativas, pero que en ningún caso ello permite duplicar las facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ni contravenir, rebasar o modificar el contenido de la ley federal de la materia.

En definitiva, el parámetro conforme al cual considero que deben analizarse las normas generales que se estimen violatorias del artículo 28 constitucional es el siguiente:

Parámetro de validez constitucional

1. La competencia económica es parte central de una política nacional que sólo puede *reglamentar* el Congreso de la Unión, por lo que las entidades federativas no pueden ir más allá de lo que ya regula la Ley Federal de Competencia Económica, ni contravenir sus preceptos, sin violar esta facultad reglamentaria.
2. El Constituyente diseñó un órgano que concentra todas las facultades de prevención, investigación y sanción en materia de competencia económica, por lo que las entidades no pueden crear ni otorgar facultades de prevención, investigación y sanción en competencia económica a ningún órgano local, sin violar las facultades constitucionales de la Comisión Federal de Competencia Económica.



3. A la luz del deber constitucional general a cargo de todas las autoridades de no vulnerar los principios de competencia económica¹³ y, el específico relativo al régimen de concesiones del servicio público,¹⁴ las entidades federativas no pueden atentar contra la rivalidad en el mercado ni vulnerar el piso de igualdad que debe imperar entre competidores, sin violar los principios contenidos en el 28 constitucional.
4. Finalmente, las entidades federativas sí pueden contemplar principios de competencia económica en su legislación siempre que respeten estos límites.

Considero importante aclarar que el control que corresponde ejercer a esta Suprema Corte, tampoco debe interferir en el ámbito de las facultades de prevención, investigación y sanción que corresponde a los órganos constitucionales en la materia, por lo que no es dable, a través de la acción de inconstitucionalidad, analizar la situación de los mercados, para lo cual este Alto Tribunal no cuenta con competencia constitucional ni con las herramientas pertinentes, sino únicamente pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas generales que *prima facie* vulneren de manera clara los principios constitucionales en la materia.

Sobre este parámetro de regularidad, formulé mi posicionamiento respecto del análisis de cada uno de los preceptos impugnados, el cual a continuación desarrollaré en el orden que se analiza en la sentencia.

II. Análisis de los artículos 149, 243, 245, 252, párrafo primero, 267 y 269, párrafo primero y fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 28.** ... En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, **toda concentración** o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; **todo acuerdo, procedimiento o combinación** de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que **de cualquier manera** hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, **todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.**"

¹⁴ "**Artículo 28.** ... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, **y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.**"



En relación con estos preceptos, el accionante realizó un planteamiento común señalando que establecen reglas para el otorgamiento, modificación y negativa de concesiones y permisos para el servicio de transporte público de carga y de pasajeros, sujetando tales determinaciones a criterios ambiguos y a la realización de estudios técnicos sin especificar los elementos que éstos toman en cuenta, dotando de discrecionalidad a las autoridades para llevar a cabo dichas determinaciones en violación al artículo 28 constitucional, en la medida que tal discrecionalidad constituye una barrera a la competencia.

El Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 149; 243; 245; 252, párrafo primero; 267 y 269, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, al considerar que los preceptos impugnados no contenían medidas que implicaran barreras injustificadas a la competencia y libre concurrencia; sin embargo, respecto de la fracción I del artículo 269, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada al no haberse alcanzado la mayoría calificada para declarar su invalidez.

Respetuosamente, no comparto el aparato argumentativo y metodológico en que se sustentó el reconocimiento de validez, pues en mi opinión, las normas impugnadas sólo podrían resultar válidas a través de una interpretación conforme.

En efecto, considero que un primer aspecto que debió haberse puntualizado atendiendo al planteamiento del accionante era señalar que la determinación de "barreras a la competencia" es un análisis que corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica en los términos del procedimiento previsto para ello en la Ley Federal de Competencia Económica,¹⁵ de manera que no es competencia de esta Corte pronunciarse sobre la existencia de tales barreras en un mercado específico.

¹⁵ **Ley Federal de Competencia Económica**

"**Artículo 94.** La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la secretaría, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, mismo que se realizará conforme a lo siguiente:

"I. La autoridad investigadora dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá identificar el mercado materia de la investigación con objeto de que cualquier persona pueda aportar elementos durante la investigación. A partir de la publicación del extracto comenzará a contar el periodo de investigación, el cual no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días. Dicho periodo podrá ser ampliado por la comisión hasta en dos ocasiones cuando existan causas que lo justifiquen;



Sin embargo, atendiendo a la causa de pedir, estimo que el planteamiento de la accionante consistía en señalar que los preceptos impugnados son inconstitucionales porque establecen reglas que inhiben la entrada de nuevos participantes en el mercado del transporte público generando una concentración en los concesionarios actuales, en contravención al artículo 28 constitucional.

"II. La autoridad investigadora contará con todas las facultades de investigación que se prevén en esta ley, incluyendo requerir los informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate, realizar visitas de verificación y ordenar cualquier diligencia que considere pertinente. Tratándose de insumos esenciales, la autoridad investigadora deberá analizar durante esta investigación todos los supuestos previstos en el artículo 60 de esta ley;

"III. Concluida la investigación y si existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la autoridad investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de la investigación, un dictamen preliminar; en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente.

"Al emitir el dictamen preliminar, se deberán proponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, para lo cual podrá solicitar, en su caso, una opinión técnica no vinculatoria a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda respecto de dichas medidas correctivas.

"En su caso, el dictamen preliminar se deberá notificar a los agentes económicos que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas, entre ellas las posibles barreras a la competencia o por la regulación para el acceso al insumo esencial, así como, en su caso, a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda;

"IV. Los agentes económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes ante la comisión, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;

"V. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la comisión podrá ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

"VI. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer, la comisión fijará un plazo de quince días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan; y,

"VII. El expediente se entenderá integrado a la fecha de vencimiento del plazo para formular alegatos. El agente económico involucrado podrá proponer a la comisión, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en cualquier momento y hasta antes de la integración.

"Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del escrito de propuesta de medidas al que se refiere el párrafo anterior, la comisión podrá prevenir al agente económico para que, en su caso, presente las aclaraciones correspondientes en un plazo de cinco días. Dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito de propuesta o de aclaraciones, según el caso, se presentará un dictamen ante el Pleno, quien deberá resolver sobre la pretensión del agente económico solicitante dentro de los veinte días siguientes.

"En caso de que el Pleno no acepte la propuesta presentada por el agente económico solicitante, deberá justificar los motivos de la negativa y la comisión emitirá en un plazo de cinco días el acuerdo de reanudación del procedimiento.



En ese sentido, los preceptos impugnados debían analizarse bajo la óptica del parámetro de validez derivado del artículo 28 constitucional –el cual desarrolló en el apartado anterior– conforme al cual las entidades federativas no pueden

"Una vez integrado el expediente, el Pleno emitirá la resolución que corresponda en un plazo no mayor a sesenta días.

"La resolución de la comisión podrá incluir:

"a) Recomendaciones para las autoridades públicas.

"Las resoluciones en las que la comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre concurrencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse;

"b) Una orden al agente económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre concurrencia y competencia;

"c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación; o,

"d) La desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, procederá cuando otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.

"La resolución se notificará, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la dependencia coordinadora del sector correspondiente, así como a los agentes económicos afectados y será publicada en los medios de difusión de la comisión y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

"Cuando a juicio del titular del insumo esencial, hayan dejado de reunirse los requisitos para ser considerado como tal, podrá solicitar a la comisión el inicio de la investigación prevista en este artículo, con el objeto de que la comisión determine si continúan o no actualizándose dichos requisitos.

"Si la comisión determina que el bien o servicio no reúne los requisitos para ser considerado un insumo esencial, a partir de ese momento quedará sin efectos la resolución que hubiera emitido la comisión regulando el acceso al mismo.

"La resolución relativa a la desincorporación de activos a que se refiere el presente artículo no constituye la sanción a que se refiere el artículo 131 de esta ley.

"En todos los casos, la comisión deberá verificar que las medidas propuestas generarán incrementos en eficiencia en los mercados, por lo que no se impondrán éstas cuando el agente económico con interés jurídico en el procedimiento demuestre, en su oportunidad, que las barreras a la competencia y los insumos esenciales generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán contemplar las que sean resultado de la innovación en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios."

"Artículo 95. Las resoluciones en las que la comisión determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.



habilitar ni fomentar escenarios anticompetitivos; y, específicamente, del mandato a las autoridades legislativas establecido en el párrafo décimo primero de dicho precepto constitucional,¹⁶ del cual se desprende que las leyes que regulen la concesión de los servicios públicos deben evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

De forma que, si las reglas contenidas en los preceptos impugnados aumentan claramente el grado de concentración en el mercado, desatenderán el mandato constitucional establecido en el artículo 28, párrafo décimo primero, de la Constitución General.

Desde ese punto de vista y, en el orden establecido en la resolución respecto de cada uno de los preceptos impugnados, a continuación, desarrollaré las razones que me llevaron a concluir que dichos preceptos sólo resultaban válidos constitucionalmente a través de una interpretación conforme y, por tanto, aquellas que me llevaron a pronunciarme en contra del criterio mayoritario.

1) Artículo 149 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

"Cuando la Comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

"La comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 28.** ... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, **y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.**"



La sentencia señala que en relación con el artículo 149 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa¹⁷ no se planteó un argumento dirigido expresamente a impugnarlo, pues aunque la accionante haya referido que el otorgamiento y revocación de concesiones se sujeta a la realización de estudios técnicos que inhiben la entrada de nuevos competidores al mercado del servicio de transporte público, lo cierto es que aun cuando dicho precepto se refiera a la realización de un "estudio técnico", éste no contiene supuestos de otorgamiento o revocación de concesiones, sino que se refiere a la modificación de horarios y paradas del transporte público, de manera que el precepto resulta ajeno a la argumentación de la accionante.

No comparto la argumentación del proyecto, pues del escrito inicial se advierte que el planteamiento no sólo se realiza respecto de las reglas relativas al otorgamiento y revocación de concesiones y permisos, sino que también respecto de su modificación, por lo que estimo que el fallo no proporcionó una respuesta al argumento del accionante.

Al respecto, considero que este precepto impugnado debía leerse conjuntamente con los artículos 246 y 249 del Reglamento General de la (anterior) Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa,¹⁸ aplicable en términos del artículo cuarto transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.¹⁹

¹⁷ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 149.** La SGG podrá **modificar los horarios de servicio y ubicación de paradas autorizadas**, así como bases de ruta y terminales, previa realización del **estudio técnico** correspondiente por la Sedesu. La modificación podrá hacerse de oficio por la autoridad competente o a solicitud expresa del concesionario."

¹⁸ **Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 246.** Para aprobar los **horarios e itinerarios** que con ese objeto sean sometidos a la autoridad competente, se tomará en consideración lo siguiente:

"I. La **distancia** entre los puntos de la ruta;

"II. Las **velocidades máximas permitidas**, en el entendido de que en los tramos del camino donde no exista regulación expresa, la velocidad del servicio para pasajeros no debe exceder de 60 kilómetros por hora,

"III. El **estado del camino, calle o carretera**;

"IV. La **importancia de los centros poblados**, cuando el servicio sea foráneo; y

"V. La naturaleza del servicio."

RGLTTS. "Artículo 249. Servirán de base para el establecimiento de las tarifas, horarios e itinerarios, los **estudios socioeconómicos y técnicos** que en cada concesión o permiso se practiquen, atendiendo siempre a la **capacidad de la ruta, distancia recorrida, estado del camino y economía de la región.**

"Las tarifas a aplicar por los concesionarios y permisionarios a que se refiere el capítulo XVI del título tercero de este reglamento, serán por viaje o por turno, con independencia del número de personas contratadas para su transportación."

¹⁹ "**Cuarto.** A efecto de proveer a la observancia y estricta aplicación de la presente ley, el gobernador del Estado expedirá, dentro de los ciento ochenta días siguientes a que entre el vigor esta ley, la



En efecto, de dichos numerales se desprende que para aprobar los *horarios e itinerarios* que se sometan a consideración de la autoridad competente, debe tomarse en cuenta: la distancia entre los puntos de la ruta; las velocidades máximas permitidas; el estado del camino, calle o carretera; la importancia de los centros poblados cuando el servicio sea foráneo; y, la naturaleza del servicio. Por su parte, para el establecimiento de tarifas, *horarios e itinerarios*, servirán de base los estudios socioeconómicos y técnicos que en cada concesión se practiquen, atendiendo siempre a la *capacidad de la ruta, distancia recorrida, estado del camino y economía de la región*.

Tales preceptos dan contenido al artículo 149, pues establecen los elementos mínimos que sirven como base para los estudios técnicos que se lleven a cabo con motivo del establecimiento y *modificación de horarios e itinerarios*, en el entendido que si bien la ley se refiere a la "*ubicación de paradas*", este concepto está incluido en el de "*itinerarios*" a que se refiere el reglamento. Además, estos elementos mínimos están razonablemente relacionados con su finalidad.

En ese sentido, únicamente mediante la referida interpretación habría podido compartir el reconocimiento de validez del artículo 149 de la ley impugnada, pues sólo bajo ese entendimiento podría determinarse que no dota a las autoridades de una discrecionalidad excesiva que impida a los sujetos de la ley prever razonablemente las determinaciones de la autoridad y, por tanto, que genere un costo adicional a competidores actuales o potenciales.

Sin embargo, en función de las consideraciones plasmadas en la sentencia, no comparto el reconocimiento de validez de dicho precepto, de manera que considero que el precepto impugnado es inconstitucional.

2) Artículos 243, 245 y 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

reglamentación correspondiente. En tanto se expide dicha reglamentación, se aplicarán, en lo conducente, los que se encuentren vigentes al entrar en vigor esta ley, y en todo aquello que no se oponga al contenido de la presente ley. Misma que mínimamente deberá asegurar a las personas con discapacidad en el servicio de transporte público de pasajeros que por cada ruta cada hora exista una unidad por cada punto de dicha ruta prestando dicho servicio."



La sentencia señala que los planteamientos realizados respecto de los artículos 243,²⁰ 245²¹ y 267²² de la ley mencionada, consistentes en que dichos preceptos condicionan el otorgamiento de concesiones del servicio de transporte público de pasajeros a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos sin establecer los elementos que contemplan cada uno de estos criterios a efecto de que el interesado en solicitar permiso o concesión conozca los requisitos necesarios para su obtención, resultan afirmaciones genéricas insuficientes para demostrar que las normas constituyen barreras a la competencia.

A pesar de lo anterior, el fallo señala que el hecho de que el otorgamiento de una concesión y permiso de transporte público de personas se sujeten a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos no constituye, por sí, una medida que implique una barrera injustificada a la libre competencia y concurrencia en materia económica, pues forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas, siempre que se relacionen con la materia que corresponda.

No comparto las consideraciones en las que se sustenta el fallo en relación con dichos preceptos, pues tampoco dan respuesta al planteamiento central del accionante que indica que tales disposiciones sujetan el otorgamiento de concesiones y permisos a la realización de estudios técnicos sin especificar qué elementos toman en cuenta estos estudios.

Del contenido de los artículos 243, 245 y 267 de la ley local impugnada se desprende que los *estudios técnicos y socioeconómicos* que realice la Secretaría de Desarrollo Sustentable sirven como base para el otorgamiento de las concesiones o permisos para la prestación del servicio de transporte público de carga y de personas.

²⁰ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 243.** Concesión de (sic) servicio público de transporte, es la autorización que otorga el Ejecutivo del Estado, a través de la SGG con soporte en los estudios técnicos de la Sedesu, en los términos de la presente ley y su reglamento, para prestar el servicio público de transporte de **personas** y de sus **pertenencias o bienes** en los centros poblados y caminos del Estado de Sinaloa. Los requisitos y procedimientos estarán establecidos en el reglamento que se derive de este ordenamiento."

²¹ "**Artículo 245.** El otorgamiento de la concesión o permisos para la prestación del servicio de transporte público de **pasajeros**, permiso de ruta o zona se realizará conforme a lo que determinen los estudios técnicos que realice la Sedesu, estimando, entre otros, el número de unidades que sean necesarias para prestar en forma eficiente el servicio público de transporte, procurando que los autorizados para explotar la ruta o zona obtengan un retorno razonable de las inversiones realizadas, que les permita mantener las unidades en condiciones óptimas para la prestación del servicio."

²² "**Artículo 267.** Para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de **personas**, la Sedesu realizara los estudios técnicos y socioeconómicos, para determinar la necesidad y el número de unidades requeridas. Una vez realizados estos estudios y contando con la opinión favorable del consejo, la SGG resolverá lo correspondiente."



La relevancia de realizar los estudios técnicos a los que se refieren los preceptos impugnados radica en que la autoridad local competente puede usarlos para determinar adecuadamente *las necesidades de transporte público* en las áreas de una localidad y, con base en ello, decidir sobre el otorgamiento de nuevas concesiones y permisos.

La falta de certeza respecto de los criterios sobre los cuales la autoridad otorgará o negará una concesión o permiso afecta principalmente a los nuevos entrantes –competidores potenciales–, creando una ventaja indebida en favor de quienes ya cuentan con una concesión o permiso cuyo efecto directo es un aumento artificial en el grado de concentración en el mercado.

Así, la claridad en los criterios que se utilizan para realizar dichos estudios es importante para no obstaculizar la entrada de nuevos competidores a la prestación del servicio y dar certeza a los concesionarios actuales y potenciales y, en esa medida, es necesaria para cumplir con los mandatos derivados del artículo 28 constitucional.

Al respecto, ni de la ley ni del reglamento respectivo se advierten los parámetros mínimos que permitan a los interesados conocer en qué criterios se basan los estudios técnicos a que se refieren los artículos 243, 245 y 267 de la ley local impugnada.

Si bien el artículo 245 señala que los estudios técnicos estimarán "*el número de unidades que sean necesarias para prestar en forma eficiente el servicio público de transporte, procurando que los autorizados para explotar la ruta o zona obtengan un retorno razonable de las inversiones realizadas, que les permita mantener las unidades en condiciones óptimas para la prestación del servicio*", esto no es suficiente para que el solicitante prevea los criterios que se utilizarán para otorgar o negar su solicitud de concesión o permiso.

Lo anterior, porque el número de unidades es sólo uno de los factores que se usan para determinar los niveles de oferta del servicio. Asimismo, la "razonabilidad" de los retornos de los concesionarios es un elemento subjetivo para cada prestador del servicio, quien deberá buscar aumentar sus retornos mediante la prestación de servicios de calidad que sean premiados por el consumidor y no mediante la protección de la autoridad al excluir a nuevos entrantes, pues si bien esto puede aumentar los retornos de los concesionarios actuales, este aumento es contrario a los intereses del consumidor e inhibe que sean las fuerzas del mercado las que premien o castiguen a los



oferentes, que no tendrán incentivos para aumentar la calidad en la prestación del servicio.

En este sentido, una primera interpretación conduce a señalar que, dado que ni los artículos 243, 245 y 267 de la ley local, ni otros preceptos de dicha legislación y el reglamento contienen parámetros mínimos para dar certeza sobre los elementos que toman en cuenta los estudios técnicos, tales preceptos vulneran el artículo 28, párrafo décimo primero, de la Constitución General, pues contravienen el mandato dirigido a las Legislaturas en el sentido de que las leyes que regulan la concesión de los servicios públicos deben evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Ahora bien, un análisis comparado de la regulación del régimen de concesiones y permisos del servicio público de transporte a nivel local,²³ permite advertir que los parámetros mínimos en que deben basarse los estudios técnicos suelen ser los siguientes:

- a) **Datos debidamente sustentados sobre la oferta y demanda del servicio** (que tomen en cuenta, por ejemplo, el número de vehículos que se requieran; tipo y capacidad de las unidades que se necesitan para cubrir las necesidades del servicio, la actividad económica preponderante en la región de que se trate; la densidad demográfica de la región; estimación aproximada del transporte particular; las necesidades de la población para ampliar, modificar o mejorar los servicios; la flota vehicular existente encargada de operar el segmento específico de la demanda; entre otros).
- b) **Aspectos para salvaguardar el interés público** (por ejemplo, requisitos de seguridad, protección al ambiente, análisis de deficiencias con que cuenta el servicio público de transporte de que se trate, evaluación costo-beneficio de la ampliación, modificación o mejora de los servicios y los costos de operación del transporte, entre otros).

En ese sentido, la inconstitucionalidad de los artículos 243, 245 y 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa que deriva de la falta de precisión de los criterios en que deben basarse los estudios técnicos, únicamente puede subsanarse a través de una interpretación conforme, en virtud de la cual, se entienda que los estudios técnicos deben considerar como mínimo los parámetros señalados.

²³ Se analizaron las legislaciones respectivas de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Morelos, Querétaro y Ciudad de México.



Sin embargo, al no haberse interpretado así y por las razones antes expuestas es que me aparto de la determinación del Pleno y considero que los preceptos impugnados son inconstitucionales.

3) Artículo 252, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

En relación con el artículo 252, párrafo primero, de la ley impugnada,²⁴ la sentencia determina que la facultad de la Secretaría General de Gobierno para cerrar una ruta no implica una barrera a la libre competencia, pues no se realiza de manera irrestricta, sino que es un parámetro que debe atender la autoridad para otorgar o cancelar concesiones o permisos atendiendo a la necesidad.

No comparto dicha conclusión, pues considero que lo que la accionante controvertió respecto de dicho precepto es la *ambigüedad* que puede implicar la determinación de que el servicio se encuentra *satisfecho*, ya que la autoridad puede negar solicitudes con base en ello.

Al respecto, ni la ley ni el reglamento precisan los parámetros mínimos que permitan a los interesados conocer con base en qué se determinará que el servicio se encuentra *satisfecho*; y, como mencioné previamente, la falta de certeza respecto de los criterios con base en los cuales la autoridad puede negar una concesión crea ventajas indebidas a favor de los concesionarios actuales y aumenta artificialmente el grado de concentración en el mercado, en contravención al artículo 28, párrafo décimo primero, constitucional.

En ese sentido, considero que la inconstitucionalidad que deriva de la falta de precisión del artículo 252 únicamente puede subsanarse a través de una interpretación conforme en los mismos términos que señalé respecto de los artículos 243, 245 y 267, en virtud de la cual, se interprete en el sentido de que la determinación de que el servicio está *satisfecho* debe considerar, como mínimo, datos debidamente sustentados sobre la oferta y demanda del servicio de transporte público, así como aspectos tendientes a salvaguardar el interés público.

²⁴ Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

"Artículo 252. La SGG, previa opinión del consejo a que se refiere la presente ley podrá decretar el cierre de una ruta, respecto de algún tipo de transporte, cuando ésta se encuentre debidamente atendida. **Aun cuando dicho cierre no se hubiere decretado, fundando y motivando, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio que se pretende prestar se encuentre *satisfecho*.**"



Sin embargo, dado que la postura mayoritaria fue diversa a las anteriores consideraciones, estimo que el precepto impugnado es inconstitucional.

4) Artículo 269, párrafo primero, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

En su primer párrafo, este artículo prevé que para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de carga, la Secretaría de Desarrollo Sustentable con la opinión del comité y dos representantes de los transportistas actuales designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación deben emitir su opinión para efectos de la elaboración de la declaratoria de necesidad y la convocatoria pública respectivas. Asimismo, en la fracción I, el precepto establece que la declaratoria de necesidad deberá contener los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones y permisos.²⁵

Cabe recordar que, como mencioné previamente, el Tribunal Pleno reconoció la validez del primer párrafo del artículo 269 de la ley local, pero la acción de inconstitucionalidad fue desestimada respecto de la fracción I, al no haberse alcanzado la mayoría calificada para declarar su invalidez.

Pues bien, en cuanto a la porción normativa cuya validez fue reconocida por el Tribunal Pleno, la sentencia señala que aun cuando el procedimiento para otorgar las concesiones para transporte de carga exige una declaratoria de necesidad basada en la opinión de los concesionarios ya existentes y del comité resolutorio, ello no origina una barrera a la libre competencia y concurrencia, debido a que tales aspectos forman parte del sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local en ejercicio de su libertad configurativa, consideró adoptar y resulta aplicable en los mismos términos a cualquier interesado, aunado a que la accionante no aportó algún elemento técnico tendente a demostrar sus afirmaciones.

²⁵ **Artículo 269.** Para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de **transporte de carga**, la Sedesu con la opinión del Comité y **opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación** debidamente acreditadas ante la SGG, deberá elaborar y someter a la consideración del gobernador, los proyectos de Declaratoria de Necesidad y de Convocatoria Pública.

"La Declaratoria de Necesidad deberá contener:

"I. Los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos."



No comparto la decisión del Pleno, de manera tal que en la sesión plenaria me pronuncié en contra del reconocimiento de validez tanto del párrafo primero, como de la fracción I del artículo 269 de la ley local impugnada.

En mi opinión, mediante dichos preceptos se sujeta el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de carga a una declaratoria de necesidad que debe basarse en estudios técnicos, de manera que al igual que lo señalé respecto de los artículos 243, 245, 267 y 252, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, la falta de certeza respecto de los criterios que deben contener los estudios técnicos aumenta artificialmente el grado de concentración en el mercado.

Considero que la única vía posible para reconocer la validez de dicho precepto era a través de una interpretación conforme en el sentido de que los estudios técnicos a que hace referencia la norma deben considerar como mínimo los parámetros señalados previamente.

A mayor abundamiento, a mi parecer, el párrafo primero resultaba problemático por un motivo adicional, pues la obligación de exigir la opinión de concesionarios actuales en la elaboración de la declaratoria de necesidad y la convocatoria pública para el otorgamiento de concesiones, pone a los nuevos entrantes en una situación desventajosa, pues además de no contar con voz para hacer frente a la opinión de sus competidores, la opinión de los concesionarios siempre estará definida por su incentivo de maximizar sus ingresos y, por tanto, en contra de incrementar sus rivales en el mercado.

Si bien la autoridad puede requerir información de los concesionarios para conocer las circunstancias del mercado y así determinar sus necesidades, esto no implica que en estas consideraciones deban estar las voces de quienes tienen un conflicto de interés en el asunto. En la medida que esta obligación coloca a los concesionarios actuales en una situación de ventaja respecto de los nuevos competidores, favorece claramente fenómenos de concentración contrarios al artículo 28 constitucional.

Por estas razones, me aparté del criterio mayoritario, pues desde mi perspectiva, para reconocer la validez de los artículos 149, 243, 245, 252, párrafo primero, 267 y 269, párrafo primero y fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, era necesario realizar una interpretación conforme.



III. Artículos 10, párrafo tercero y 37 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa y omisión de analizar los artículos 252, párrafo primero y 267 del mismo ordenamiento.

La accionante combatió los artículos 10, párrafo tercero, 37, 252, párrafo primero y 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, al considerar que permiten la participación de los actuales prestadores del servicio público de transporte en organismos auxiliares –el Consejo y el Comité de Movilidad– que intervienen en aspectos relevantes para los competidores en materia de transporte público –tales como la emisión de la convocatoria pública y la declaratoria de necesidad, así como la determinación del cierre de rutas– lo que genera condiciones contrarias a la competencia y libre concurrencia.

El Pleno reconoció la validez de los artículos 10, párrafo tercero²⁶ y 37²⁷ de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, al considerar que la circunstancia de que los prestadores del servicio ya existentes formaran parte de los integrantes de dichos organismos auxiliares, resultaba insuficiente para concluir que el sistema en mención es violatorio del artículo 28 constitucional.

Al respecto, estimó que el sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que se deriva de los artículos 10, párrafo tercero y 37 de la legislación impugnada, no genera, por sí, barreras a la libre com-

²⁶ **Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa**

"**Artículo 10.** La aplicación de esta ley y su reglamento corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la SGG, la Sedesu y la SAF, así como de las demás áreas administrativas que el reglamento orgánico de la administración pública determine, en su respectivo ámbito de competencia.

"La Sedesu contará con un Consejo con las facultades de opinión a que se refiere la presente ley. Su estructura y operación quedaran establecidas en su reglamento interior.

En el consejo, deberán participar los titulares de las dependencias señaladas en el primer párrafo, quienes podrán apoyarse en expertos independientes; y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales.

²⁷ **Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa**

"**Artículo 37.** El comité tiene por objeto, evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG.

"La integración y funciones del comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente ley."



petencia, pues aun cuando se reconozca la implicación de representantes de los concesionarios existentes en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos, lo cierto es que su intervención únicamente es con el carácter de integrantes del consejo, cuya función no es decisoria, sino únicamente de opinión, máxime que finalmente es la Secretaría General de Gobierno la que emitirá la resolución correspondiente, por lo que no se advierte que dicho sistema establezca alguna medida que implique el favorecimiento a algún sector, en detrimento al principio de libre competencia previsto en el artículo 28 constitucional.

No comparto el criterio del Tribunal Pleno, pues los artículos 10, párrafo tercero y 37 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, sólo podrían haber resultado válidos constitucionalmente a través de una interpretación conforme. Adicionalmente, considero que los artículos 252, párrafo primero²⁸ y 267²⁹ debieron estudiarse en conjunto con el artículo 10, párrafo tercero, todos de la legislación impugnada, ya que son parte del planteamiento de la accionante; y, si bien se examinan en otro apartado de la sentencia,³⁰ lo cierto es que se analizan por un motivo diferente.

En primer lugar, el artículo 10, párrafo tercero, establece que en las sesiones del Consejo de Movilidad en las que se deliberen *temas relacionados con la movilidad y el transporte público*, deben ser invitados a participar con voz pero sin voto, *dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación*.

El criterio consistente en "*temas relacionados con movilidad y transporte público*" implica que los transportistas de mayor representación estén presentes en las sesiones en las que el Consejo de Movilidad opine sobre los aspectos a que se refieren otros preceptos de la ley impugnada, a saber: (i) la declaratoria de necesidad con base en la cual se emitirá la convocatoria pública en el pro-

²⁸ "Artículo 252. La SGG, **previa opinión del consejo a que se refiere la presente ley** podrá decretar el cierre de una ruta, **respecto de algún tipo de transporte**, cuando ésta se encuentre debidamente atendida. Aun cuando dicho cierre no se hubiere decretado, fundando y motivando, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio que se pretende prestar se encuentre satisfecho."

²⁹ "Artículo 267. Para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas, la Sedesu realizara los estudios técnicos y socioeconómicos, para determinar la necesidad y el número de unidades requeridas. Una vez realizados estos estudios y contando con la opinión favorable del consejo, la SGG resolverá lo correspondiente."

³⁰ También se analizan en el considerando quinto, inciso a), de la sentencia.



cedimiento para el otorgamiento de permisos para el servicio público de transporte de carga (artículos 15, fracción IV y 16, fracción VII, de la ley impugnada);³¹ (ii) la resolución sobre el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el servicio de transporte público de personas (artículo 267 de la ley impugnada);³² y, (iii) la determinación del cierre de rutas respecto de algún tipo de transporte cuando se encuentre debidamente atendida (artículo 252, párrafo primero, de la ley impugnada).³³

Esto carece de razonabilidad, pues desde el punto de vista de la teoría económica, los concesionarios actuales siempre tendrán incentivos para oponerse al otorgamiento de concesiones y permisos a sus competidores. Tampoco es razonable que sólo sean invitados unos cuantos y sólo los designados por las organizaciones de mayor representación. Lo anterior, aun cuando participan únicamente con voz, pues además de poder influir en las decisiones del consejo, tendrían acceso a información que, dados los incentivos económicos, sería utilizada para su beneficio y en perjuicio de los solicitantes. Ese intercambio de información genera condiciones adversas en el mercado, ya que *claramente provoca una concentración* del mercado de transporte en los concesionarios actuales.

Consecuentemente, considero que el diseño normativo del Consejo de Movilidad derivado, esencialmente, del artículo 10, párrafo tercero, de la ley impugnada,

³¹ "Artículo 15. La SGG a través de su titular tiene las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Emitir la convocatoria pública, derivada de la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del consejo, que haya elaborado la Sedesu, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

"Artículo 16. La Sedesu, a través de su titular, tiene las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Elaborar la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del consejo, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

³² "Artículo 267. Para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas, la Sedesu realizara los estudios técnicos y socioeconómicos, para determinar la necesidad y el número de unidades requeridas. Una vez realizados estos estudios y contando con la opinión favorable del consejo, la SGG resolverá lo correspondiente."

³³ "Artículo 252. La SGG, **previa opinión del consejo a que se refiere la presente ley** podrá decretar el cierre de una ruta, **respecto de algún tipo de transporte**, cuando ésta se encuentre debidamente atendida. Aun cuando dicho cierre no se hubiere decretado, fundando y motivando, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio que se pretende prestar se encuentre satisfecho."



claramente favorece fenómenos de concentración en contravención al artículo 28, párrafo décimo primero, constitucional.

Por tanto, estimo que la solución más adecuada respecto de la inconstitucionalidad planteada era hacer una interpretación conforme del artículo 10, párrafo tercero, en el sentido de que los "*temas relacionados con movilidad y transporte público*" en los que pueden participar los transportistas de mayor representación *deben excluir* los aspectos establecidos en los artículos 15, fracción IV; 16, fracción VII; 252, párrafo primero y 267; ello a fin de que la referencia al Consejo de Movilidad, en estos últimos preceptos, no implique la participación de los transportistas actuales en sesiones relativas a temas en los cuales su presencia genera efectos adversos al mercado.

En virtud de no haberse realizado tal interpretación, considero que el artículo 10, párrafo tercero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa es inconstitucional.

Ahora bien, los artículos 252, párrafo primero y 267 de la legislación impugnada formaron parte del planteamiento en el que la accionante argumenta que se permite la participación de los actuales prestadores del servicio público de transporte en organismos auxiliares que intervienen en aspectos relevantes para los competidores en materia de transporte público lo que genera condiciones contrarias a la competencia y libre concurrencia.

En efecto, conforme al artículo 252, párrafo primero, de la ley impugnada, se exige la opinión favorable del Consejo de Movilidad para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas, mientras que de conformidad con el artículo 267 del mismo ordenamiento, se establece que la Secretaría General de Gobierno podrá decretar el cierre de rutas respecto de algún tipo de transporte, previa opinión del Consejo de Movilidad.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Pleno omite estudiar el planteamiento de la accionante en relación con estos preceptos, razón por la cual, en la sesión plenaria, manifesté mi oposición en cuanto a la ausencia de este análisis.

No obstante lo anterior, considero que tales normas no son inconstitucionales, pues la participación del Consejo de Movilidad en las determinaciones señaladas no resulta problemática en sí misma.

Tal como lo indiqué previamente, lo que resulta inconstitucional es la amplitud del criterio consistente en "*temas relacionados con movilidad y transporte público*"



contenido en el artículo 10, párrafo tercero, de la ley impugnada, en tanto que ello podría dar lugar a que los representantes de los concesionarios actuales participen en las determinaciones contenidas en los artículos 252, párrafo primero y 267 de la ley impugnada, de tal suerte que debía hacerse una interpretación conforme de dicha norma que excluyera estas decisiones de tal criterio.

En ese sentido, si bien considero que el análisis de la sentencia debió abordar los argumentos planteados respecto de los artículos 252, párrafo primero y 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en mi opinión, tales preceptos en sí mismos no resultan violatorios del artículo 28 constitucional.

Por otro lado, el artículo 37 de la ley impugnada, establece el objeto de un diverso órgano auxiliar, el comité resolutorio, el cual consiste en evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente; y a su vez, establece que la integración y funcionamiento del referido comité estará establecido en el reglamento que derive de la ley.

Cabe resaltar, que el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa aún no se ha expedido, por lo que en términos del artículo cuarto transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa,³⁴ resulta aplicable el Reglamento General de la (anterior) Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa.

Dicho reglamento prevé la existencia de un órgano técnico auxiliar, a saber, el Consejo Técnico de Vialidad y Transportes, integrado por un presidente, un secretario técnico y consejeros propietarios "*entre los que se deberá contar a transportistas agrupados en organizaciones estatales*".³⁵

³⁴ **Cuarto.** A efecto de proveer a la observancia y estricta aplicación de la presente ley, el gobernador del Estado expedirá, dentro de los ciento ochenta días siguientes a que entre el vigor esta ley, la reglamentación correspondiente. **En tanto se expide dicha reglamentación, se aplicarán, en lo conducente, los que se encuentren vigentes al entrar en vigor esta ley,** y en todo aquello que no se oponga al contenido de la presente ley. Misma que mínimamente deberá asegurar a las personas con discapacidad en el servicio de transporte público de pasajeros que por cada ruta cada hora exista una unidad por cada punto de dicha ruta prestando dicho servicio."

³⁵ **"Artículo 6o.** El consejo funcionará en Pleno y en comisiones y se integrará en la forma siguiente:

"...



Interpretar el artículo 37 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa a la luz de dicho reglamento, llevaría a sostener que el comité resolutivo está integrado, entre otros, por consejeros propietarios que pueden ser concesionarios actuales, lo cual no sería acorde con el principio derivado del artículo 28 constitucional que exige evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Lo anterior, porque la participación de los concesionarios actuales en aspectos relacionados con la entrada de competidores potenciales al mercado –como lo es la evaluación de solicitudes de otorgamiento de concesiones para el servicio público de transporte de carga que constituye el objeto del Comité resolutivo– *claramente* genera fenómenos de concentración.

Por lo anterior, considero que el artículo 37 de la legislación impugnada debe interpretarse de acuerdo con el mandato constitucional derivado del artículo 28 constitucional, en el sentido de que el comité resolutivo no contempla como parte de su integración a los concesionarios actuales y, por tanto, sólo puede reconocerse su validez en los términos de la interpretación conforme precisada.

En tal sentido, al no haberse adoptado este entendimiento del precepto en la sentencia, estoy en contra del reconocimiento de validez de la disposición impugnada.

IV. Artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

La accionante argumentó que los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo,³⁶ de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, permiten a los competidores asociarse o celebrar convenios de coordinación para ofrecer un mejor

"III. Con consejeros propietarios, y sus respectivos suplentes, que representen a los sectores público, privado y social, entre los que se deberá contar a **transportistas agrupados en organizaciones estatales** y a la sociedad civil."

³⁶ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"Artículo 158. Los concesionarios podrán celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como constituir sociedades, uniones, o asociaciones que contribuyan a ofrecer un servicio de mayor eficiencia, rentabilidad y calidad, previa autorización de las bases, por la SGG, que en todo caso lo hará en observancia de los principios aludidos en esta ley."

"Artículo 198. Los prestadores de este servicio de transporte público podrán asociarse o celebrar convenios de coordinación para brindar un mejor servicio y reducir los costos de operación en las formas autorizadas por la ley. De dichos convenios, se dará visto a la Sedesu, para efecto de registro."



servicio e incluso establecen que la Secretaría de Desarrollo Sustentable de Sinaloa deberá impulsar dicha actividad. Lo anterior, en contravención al artículo 28, párrafos primero y segundo, de la Constitución General, que prohíbe la realización de acuerdos, procedimientos o combinaciones de empresarios de servicios que tengan como objeto o efecto evitar la libre competencia o competencia.

El Pleno reconoció la validez de dichos preceptos al considerar que no contienen disposición alguna tendente a permitir o fomentar la creación de monopolios en materia de servicio de transporte público colectivo, pues si bien dichos preceptos establecen la facultad de celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros; constituir sociedades, uniones o asociaciones, así como la de celebrar convenios de coordinación; esa circunstancia no es indicativa de que se está originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva. De manera adicional, señala que en todo caso, la Secretaría General de Gobierno debe autorizar las bases de los acuerdos respectivos y éstos deben registrarse ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

Respetuosamente, disiento de la postura mayoritaria.

En mi opinión, el Tribunal Pleno debió declarar la invalidez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, pues conforme al parámetro constitucional que identifiqué anteriormente, dichos preceptos claramente fomentan escenarios anticompetitivos en contravención al mandato constitucional establecido en el artículo 28 de la Constitución General.

Las normas impugnadas establecen, en esencia: **(i)** la facultad de los concesionarios del servicio público de transporte para celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como para constituir sociedades, uniones o asociaciones con el fin de ofrecer un servicio de mayor eficiencia, rentabilidad y calidad, así como de reducir los costos de operación de los prestadores del servicio; y, **(ii)** el deber de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa de *impulsar* la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios a través de fondos o esquemas financieros para la consecución

"Artículo 223. ...

"La Sedesu deberá impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios a través de fondos o esquemas financieros para la consecución de economías de escala, benéficas para todos y la mejor satisfacción de los intereses que les sean comunes."



de economías de escala que beneficien a todos y para la mejor satisfacción de los intereses que les sean comunes.

Desde mi perspectiva, el análisis de estos preceptos debe tomar en cuenta que la lógica económica se basa en *incentivos económicos*, por lo que la mera *posibilidad* de que se lleven a cabo prácticas anticompetitivas –y no únicamente que *efectivamente se concreten* tales conductas– resulta problemática.

Lo que hacen las normas impugnadas es, en esencia, fomentar la cooperación y el intercambio de información entre competidores, lo que genera un riesgo de que dichos competidores realicen esas conductas en perjuicio de los usuarios del servicio.

Al respecto, las recomendaciones técnicas en materia de competencia económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),³⁷ indican que si bien pueden existir razones legítimas para permitir y fomentar la cooperación entre competidores por el beneficio social que podrían tener en algunos casos,³⁸ lo cierto es que tiene un efecto secundario no intencional consistente en la creación de acuerdos colusorios, si se permite que los competidores cooperen entre sí e intercambien información.

Aunque el análisis definitivo de las conductas anticompetitivas corresponde a las autoridades de competencia, las recomendaciones técnicas son claras en señalar que *la regulación no debe facilitar la colaboración entre competidores*, entre otras cosas, debido a las dificultades que enfrentan tales autoridades para detectar la colusión. Las excepciones a la regla general de prohibir estas conductas de cooperación entre competidores únicamente estarían justificadas si los beneficios sociales de permitir la excedieran los costos que generarían las conductas anticompetitivas que pudieran darse con motivo de la colaboración.³⁹

³⁷ *Herramientas para la Evaluación de la Competencia, volumen II: Guía*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), OECD, 2011. Consultable en: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

³⁸ Por ejemplo, tratándose de colaboración para proyectos de investigación y desarrollo o cooperativas agrícolas para contrarrestar el poder de los compradores de gran tamaño.

³⁹ *Herramientas para la Evaluación de la Competencia, volumen II: Guía*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), OECD, 2011. Consultable en: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>



Tales recomendaciones adquieren sentido si se toma en cuenta que el artículo 53 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que se consideran ilícitas las *prácticas monopólicas absolutas*, consistentes en los *contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí*, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los enumerados en dicho precepto.⁴⁰ Al ser imposible determinar *a priori* cuáles podrían ser los efectos de los acuerdos establecidos en las normas impugnadas, es claro que el regulador debe abstenerse de fomentar la cooperación e intercambio de información, pues éstas dan lugar a prácticas monopólicas absolutas.

Por último, la sentencia refuerza el argumento consistente en que las normas impugnadas no implican, por sí, que se esté originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva, a partir del hecho que conforme al artículo 158 impugnado, la Secretaría General de Gobierno *debe autorizar las bases de tales acuerdos* que celebren los concesionarios; sin embargo, considero que ello no sólo no resuelve el problema en términos del fomento indebido de conductas anticompetitivas, sino que genera uno adicional.

El artículo 61 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que: "*se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto*

⁴⁰ **Ley Federal de Competencia Económica**

"**Artículo 53.** Se consideran ilícitas las prácticas monopólicas absolutas, consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes:

"I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;

"II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

"III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

"IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas; y,

"V. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones.

"Las prácticas monopólicas absolutas serán nulas de pleno derecho, y, en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno y los agentes económicos que incurran en ellas se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que, en su caso, pudiere resultar."



por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos"; y, en términos del artículo 28 constitucional, párrafo décimo cuarto, en relación con los diversos 12, fracciones I y IV, 61, 63, 64 y 65 de la referida ley, la Comisión Federal de Competencia Económica es la autoridad facultada para analizar concentraciones en todo el país.⁴¹

⁴¹ **Ley Federal de Competencia Económica**

"Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta ley;

"...

"IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

"Artículo 61. Para los efectos de esta ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La comisión no autorizará o en su caso investigará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados."

"Artículo 63. Para determinar si la concentración no debe ser autorizada o debe ser sancionada en los términos de esta ley, se considerarán los siguientes elementos:

"I. El mercado relevante, en los términos prescritos en esta ley;

"II. La identificación de los principales agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante, de acuerdo con esta ley, el grado de concentración en dicho mercado;

"III. Los efectos de la concentración en el mercado relevante con respecto a los demás competidores y demandantes del bien o servicio, así como en otros mercados y agentes económicos relacionados;

"IV. La participación de los involucrados en la concentración en otros agentes económicos y la participación de otros agentes económicos en los involucrados en la concentración, siempre que dichos agentes económicos participen directa o indirectamente en el mercado relevante o en mercados relacionados. Cuando no sea posible identificar dicha participación, esta circunstancia deberá quedar plenamente justificada;

"V. Los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar la mayor eficiencia del mercado que se lograría derivada de la concentración y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia; y,

"VI. Los demás criterios e instrumentos analíticos que se establezcan en las disposiciones regulatorias y los criterios técnicos."

"Artículo 64. La Comisión considerará como indicios de una concentración ilícita, que la concentración o tentativa de la misma:



En ese sentido, toda vez que las *uniones* entre los agentes económicos del mercado del servicio de transporte público entran en el concepto de *concentración* en términos del artículo 61 de la Ley Federal de Competencia Económica, su evaluación a fin de autorizarlas o, en su caso, su investigación y sanción, son facultades que corresponden a la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que, al someter los acuerdos correspondientes a la revisión y autorización de la Secretaría General de Gobierno, el artículo 158 atribuye facultades propias de dicho órgano constitucional autónomo a la autoridad local.

De tal forma, toda vez que el artículo 158 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Sinaloa invade facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica, y tanto dicho precepto como los artículos 198 y 223, segundo párrafo, de la ley impugnada, fomentan cooperación e intercambio de información –y, por tanto habilitan escenarios anticompetitivos–, los artículos referidos resultan contrarios al artículo 28 constitucional.

V. Artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

La accionante señaló que el artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa⁴² establece una obligación de los conce-

"I. Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o agente económico resultante de la concentración, poder sustancial en los términos de esta ley, o incremente o pueda incrementar dicho poder sustancial, con lo cual se pueda obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia y la competencia económica;

"II. Tenga o pueda tener por objeto o efecto establecer barreras a la entrada, impedir a terceros el acceso al mercado relevante, a mercados relacionados o a insumos esenciales, o desplazar a otros agentes económicos; o,

"III. Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicha concentración el ejercicio de conductas prohibidas por esta ley, y particularmente, de las prácticas monopólicas."

"Artículo 65. No podrán ser investigadas con fundamento en esta ley, las concentraciones que hayan obtenido resolución favorable por parte de la comisión, excepto cuando dicha resolución se haya obtenido con base en información falsa o bien cuando la resolución haya quedado sujeta a condiciones posteriores y las mismas no se hayan cumplido en el plazo establecido para tal efecto.

"Tampoco podrán ser investigadas las concentraciones que no requieran ser previamente notificadas a la Comisión, una vez transcurrido un año de su realización."

⁴² **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"Artículo 104. Son obligaciones de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte:

"...



sionarios y permisionarios de evitar actos que provoquen "*competencia desleal*", sin definir qué debe entenderse por dicho concepto. Señaló que ello resultaba problemático porque la competencia desleal debe ser valorada por la Comisión Federal de Competencia Económica y no por las autoridades locales, además que la ausencia de taxatividad permite una interpretación subjetiva, que puede llegar a eliminar los incentivos que tienen los agentes económicos para competir.

El Pleno consideró que dicho precepto no vulneraba el principio de seguridad jurídica, porque aunque no se define expresamente el término "*competencia desleal*", lo cierto es que de los artículos 127, 128, fracción IV y 129, fracción III, de la ley impugnada,⁴³ se advierte que el término se relaciona con el objetivo de "*garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios*". Adicionalmente, se estima que no se invade la facultad sancionatoria de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues el incumplimiento de dicha disposición es materia de valoración y sanción por parte de las autoridades locales, además que no implica un problema de constitucionalidad de la norma sino una cuestión hipotética de su aplicación.

"XXVII. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios."

⁴³ **Le y de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"Artículo 127. La prestación del servicio público de transporte es una atribución originaria del Estado, siendo facultad del Congreso del Estado legislar sobre esta materia. Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado hacerlo directamente, a través de los órganos que al efecto se creen, otorgarlo a instituciones oficiales, autorizarlo o concesionarlo a particulares."

"Artículo 128. El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes:

"...

"IV. Antimonopolio. Vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga."

"Artículo 129. Las bases y lineamientos generales que rijan el servicio público de transporte deben tener como criterios, los siguientes:

"...

"III. La competitividad entre los sujetos económicos que participen en el servicio, bajo el control y con la concurrencia del Estado como ente rector de la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y sus actividades conexas."



No comparto el criterio de la mayoría, pues en mi opinión, existían dos razones para declarar la invalidez del precepto impugnado.

En primer lugar, considero que la falta de definición del término "*competencia desleal*" es problemática, no sólo a la luz del principio de seguridad jurídica, sino también bajo la óptica del parámetro de validez constitucional derivado del artículo 28 de la Constitución General.

La sentencia *asume* una intención del legislador entendiendo "*competencia desleal*" a partir de uno de los objetivos de la ley –garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios–. Sin embargo, considero que de la lectura de la ley no se desprende que dicho significado sea inequívoco o evidente, ni se observan razones por las cuales las autoridades encargadas de la aplicación de la ley lo deban entender en esos términos.

Asimismo, puede observarse⁴⁴ que tanto la autoridad que aplica las normas señaladas, como el legislador local, conciben los conceptos de competencia desleal o ruinosa de formas que no sólo difieren de la que señala la sentencia, sino que en ocasiones parecieran ir en contra del "ambiente de competitividad sano" al que se refiere, es decir, parecen referirse precisamente a la competencia efectiva.

Esta falta de precisión le da un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de hacer cumplir la norma. En efecto, al implicar una obligación para los concesionarios cuyo incumplimiento deriva en una sanción, dicho precepto genera incertidumbre respecto de su comportamiento como prestado-

⁴⁴ En la resolución del asunto IEBC-002-2015, emitida por la Cofece el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, se expusieron los argumentos bajo los cuales la Dirección de Vialidad y Transportes de Sinaloa negaba o autorizaba concesiones al servicio de transporte. En diversas resoluciones en donde se negaba la concesión al solicitante, dicha dirección utilizó argumentos basados en los conceptos de "competencia desleal y ruinosa", los cuales utiliza indistintamente. Asimismo, el Reglamento General de la anterior Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, en su artículo 275 (sic) que la competencia ruinosa es aquella que puede "redundar en perjuicio del servicio público o intereses de los concesionarios o permisionarios" y ofrece como solución la conciliación entre ellos. Esto es inconsistente con la definición que cita la sentencia pues un "ambiente de competitividad sano" no se logra mediante conciliación entre competidores sino entre competencia efectiva entre ellos. Los riesgos para la competencia efectiva no son las disputas entre competidores, sino los acuerdos que se susciten entre ellos.



res del servicio –actuales o potenciales–, pues no saben con exactitud los alcances de dicho precepto.

Esto no sólo implica una vulneración al principio de seguridad jurídica, sino que al mismo tiempo vulnera el mandato derivado del artículo 28 constitucional en el sentido que las entidades federativas no pueden habilitar ni fomentar escenarios anticompetitivos, pues la incertidumbre creada por la norma impugnada genera un amplio grado de discreción e impredecibilidad de parte de la autoridad que desincentiva a nuevos competidores para participar en el mercado, ya que no tendrán certeza sobre el alcance de sus obligaciones como concesionarios, aumentando a su vez, la concentración del mercado de transporte público en los concesionarios actuales.

Sin embargo, más allá de dicho razonamiento, el argumento toral que me lleva a sostener la invalidez del artículo 104, fracción XXVII, de la ley impugnada, consiste en que el legislador local carece de competencia para establecer las normas que definan y sancionen las prácticas anticompetitivas.

En efecto, con independencia de que el término de "*competencia desleal*" se entienda en los términos planteados en la sentencia o como una obligación de evitar prácticas anticompetitivas, considero que conforme al parámetro de validez que deriva del artículo 28 constitucional –y que desarrollé al inicio de este voto particular–, la facultad para legislar en materia de competencia económica corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, de manera que el legislador local no tiene competencia para determinar supuestos como el contenido en el precepto impugnado.

Por otro lado, el incumplimiento del mandato contenido en la norma impugnada es sancionable por las autoridades locales competentes, en términos del título décimo noveno de la ley impugnada –en particular, el artículo 443–,⁴⁵ cuando

⁴⁵ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 443.** A quienes cometan infracciones a los preceptos de esta ley y su reglamento, así como del incumplimiento al régimen de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas en este ordenamiento, se aplicarán las siguientes sanciones:

"I. Amonestación por escrito o verbalmente;

"II. Multa;

"III. Suspensión, cancelación y anulación de la licencia de conducir;

"IV. Suspensión o cancelación del certificado de aptitud del operador; y,

"VII. (sic) Suspensión, revocación o extinción de las concesiones, permisos o autorizaciones.



conforme al parámetro de regularidad constitucional mencionado, la Comisión Federal de Competencia Económica tiene reservada para sí la facultad sancionatoria en la materia. En efecto, al ser dicho órgano constitucional autónomo el establecido por el Constituyente para llevar a cabo la sanción de prácticas anticompetitivas, el legislador no puede establecer facultades de sanción en esta materia a ningún órgano local.

En ese sentido, considero que el artículo 104, fracción XXVII, de la ley impugnada vulnera directamente el artículo 28 constitucional, pues el legislador local regula en una materia que corresponde al Congreso de la Unión y faculta a la autoridad local a sancionar en dicha materia; en tal virtud, disiento del criterio mayoritario.

VI. Artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

La accionante argumentó que los artículos 128, fracción IV⁴⁶ y 250,⁴⁷ de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa vulneraban el artículo 28 constitucional, porque el primero otorga a las autoridades locales la facultad de

"Cuando se cometa alguna de las infracciones establecidas en esta ley, y existan causas de interés social y orden público, los vehículos que se utilicen para la prestación de los servicios de transporte, podrán ser retenidos por la SGG.

"El monto o duración de las sanciones estará sujeto a lo dispuesto en los tabuladores vigentes que de la presente ley se deriven, debiendo considerar la gravedad de la infracción por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el daño producido, la condición económica del infractor y la reincidencia, en su caso.

"Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las de carácter penal y civil que pudieran derivarse de las infracciones cometidas."

⁴⁶ **Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa**

"**Artículo 128.** El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes:

"...

"IV. Antimonopolio. Vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga."

⁴⁷ "**Artículo 250.** Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre competencia y a la competencia."



vigilancia en materia de competencia económica; y el segundo, sujeta el otorgamiento de concesiones y permisos de transporte a que no se incurra en prácticas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica, lo que vulnera las facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica previstas en el artículo 28 constitucional.

El Pleno reconoció la validez de dichos preceptos, al considerar que éstos no desplazan la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica para investigar y sancionar prácticas monopólicas, bajo la interpretación de que las autoridades deben vigilar el desarrollo del mercado para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, lo cual constituye un ámbito mucho más amplio que el sancionatorio en su sentido técnico en materia de competencia económica.

No comparto dicha determinación pues, desde mi perspectiva, los artículos 128, fracción IV⁴⁸ y 250⁴⁹ de la legislación impugnada, vulneran el artículo 28 constitucional, al prever facultades relacionadas con la investigación, vigilancia y sanción de monopolios y prácticas anticompetitivas en favor de autoridades distintas a la Comisión Federal de Competencia Económica.

En efecto, conforme a lo expuesto previamente, uno de los aspectos que se desprenden del parámetro de regularidad constitucional que deriva del artículo 28 constitucional es que el Constituyente diseñó a la Comisión Federal de Competencia Económica como un órgano que concentra todas las facultades de prevención, investigación y sanción en materia de competencia económica, de forma tal que las entidades no pueden crear ni otorgar facultades de

⁴⁸ **Artículo 128.** El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes:

"...

"IV. Antimonopolio. Vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga."

⁴⁹ **Artículo 250.** Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia."



prevención, investigación y sanción en dicha materia a ningún órgano local, sin violar las facultades constitucionales de dicho órgano constitucional autónomo.

Desde esa perspectiva, el artículo 128, fracción IV, de la ley impugnada resulta contrario al artículo 28 constitucional, porque al establecer como eje rector del servicio de transporte público que éste sea "antimonopolio" y señalar que ello implica *vigilar* que no se lleven a cabo las conductas anticompetitivas señaladas en el precepto, se establece la facultad a cargo de las autoridades estatales de realizar una calificación previa sobre la existencia o no de prácticas anticompetitivas en el mercado de transporte público, lo que implica una actividad de investigación que es facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Por las mismas razones, el artículo 250 de la ley impugnada resulta inconstitucional al sujetar el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio de transporte público al hecho de que no se incurra en prácticas monopólicas o en concentraciones indebidas. Dado que el otorgamiento de concesiones y permisos corresponde a las autoridades locales, la norma *implicitamente* atribuye a tales autoridades la determinación sobre la realización de dichas conductas y, por tanto, también los actos de investigación correspondientes.

En ese sentido, los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa vulneran el artículo 28 constitucional, ya que mediante ellos, el legislador local otorga facultades en materia de competencia económica que son exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Por todas estas razones, me aparto del criterio mayoritario en cada uno de los aspectos expuestos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

En la sesión celebrada el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2018, promovida por la entonces Procuraduría General de la República en contra de diversas disposiciones de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.

Derivado del estudio realizado, en la sentencia se determinó:

- Desestimar respecto de los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII, y 269, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por no haberse alcanzado la votación calificada para declarar su invalidez;
- Reconocer la validez de los artículos 10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa; y,
- Declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa "y forme parte de su activo fijo", de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

En relación con los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en los considerandos octavo y noveno de la sentencia, la mayoría del Tribunal Pleno se pronunció a favor de reconocer su validez.

En el caso del artículo 104, fracción XXVII, en el considerando octavo se declararon infundados los conceptos de invalidez en los que la accionante acusaba que dicho precepto resultaba inconstitucional al no haberse definido con claridad el término "**competencia desleal**",¹ pues de acuerdo con el criterio de la

¹ El texto del artículo analizado es el siguiente:

"Artículo 104. Son obligaciones de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte: ...

"XXVII. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios; ..."



mayoría su supuesta indeterminación podía subsanarse acudiendo al "**contexto normativo**" en el que se encuentra dicha disposición, en particular en su relación con los artículos 127, 128, fracción IV y 129 de la ley de movilidad sustentable local, de los que se podía inferir que "... **el término 'competencia desleal', utilizado por el legislador en la norma impugnada, se relaciona con lo dispuesto por la propia ley respecto de uno de sus objetivos, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.**"

Por otra parte, en relación con el argumento sobre que la norma impugnada permitiría a las autoridades distintas a las locales sancionar el cumplimiento de normas en materia de movilidad, en la sentencia se concluye que éste también es infundado por tratarse de una mera hipótesis del accionante relacionada con la aplicación de la ley, la cual no afecta su constitucionalidad.

En lo que concierne a los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa² donde se establece, respectivamente, la facultad para las autoridades locales de vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia; así como no incurrir en prácticas monopólicas o de concentración indebida como condición para que las personas físicas o morales puedan ser titulares de concesiones y permisos de servicio de transporte público; en el considerando noveno de la sentencia se sostiene que tales preceptos resultan constitucionales, pues su inclusión obedece al deber que tienen todas las autoridades para vigilar el cumplimiento de los principios previstos en el artículo 28 de la Constitución Federal en el desarrollo del mercado, así como

² Los artículos en cuestión señalan lo siguiente:

"Artículo 128. El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes: ...

"IV. Antimonopolio. Vigilar que, en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga; ..."

"Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia."



para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, lo cual no invade las competencias de la Comisión Federal de Competencia Económica para sancionar prácticas anticompetitivas.

Respetuosamente, no comparto el reconocimiento de validez de los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, así como las consideraciones que sustentan tal conclusión, ya que, estimo que tales disposiciones tienen como propósito definir y castigar prácticas anticompetitivas en el mercado del transporte público, lo cual se relaciona de forma directa con la materia de competencia económica cuya regulación compete en exclusiva al Congreso de la Unión en términos de lo previsto en el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI, de la Constitución Federal. Tal aseveración encuentra apoyo en lo resuelto en la controversia constitucional 44/2018,³ donde se estableció lo siguiente:

"De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno considera en primer término, que tal y como se sostiene en el concepto de invalidez hecho valer, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en materia de competencia económica.

"En efecto, si bien el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D y XXIX-E, de la Constitución Federal no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; así como a las de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, esto porque el derecho de la competencia impacta en el crecimiento económico y en la adecuada producción y distribución de bienes y servicios por cuanto deben comercializarse en un ambiente de libre concurrencia. Elementos que necesariamente se relacionan con la planeación nacional del desarrollo y las acciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en el orden económico, por tanto, la emisión de la Ley Federal de Competencia Económica corresponde a una facultad del Congreso de la Unión.

"Aún más, la fracción XXXI del artículo 73 constitucional que alude a lo que se conoce como facultades implícitas, dispone que el Congreso de la Unión tiene

³ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecinueve.



facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el fin de hacer efectivas las facultades que enumera ese precepto y todas las otras concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión; en este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional puede concluirse que el otro fundamento que explica la competencia del Congreso de la Unión se localiza en esta fracción relacionada desde luego, con lo dispuesto en este último precepto; máxime que una ley reglamentaria es aquella que detalla y precisa preceptos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para la correcta observancia de ésta, circunstancia que confirma la facultad del Poder Legislativo Federal para legislar en el rubro de competencia económica.

"De igual forma es necesario precisar que de la lectura a los preceptos constitucionales transcritos, a su evolución y al propio texto de la Ley Federal de Competencia Económica, se desprende que el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos Locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido; aún más el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, por cuanto ordena la realización de las adecuaciones necesarias al marco jurídico en observancia a éste, sólo alude al Congreso de la Unión para llevar a cabo esa labor y no a las Legislaturas Locales; en consecuencia, es facultad exclusiva de la Federación la de legislar en esa materia, sin que sea posible desprender de las hipótesis normativas en cuestión, una probable competencia de las entidades federativas."

Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, se traducen en la obligación a cargo de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte, de abstenerse de realizar actos de competencia desleal o prácticas anticompetitivas que impliquen una afectación a la libre concurrencia y a la competencia en ese mercado, cuyo incumplimiento puede dar lugar a las sanciones previstas en el artículo 443 del ordenamiento en cita.⁴

⁴ Artículo 443. A quienes cometan infracciones a los preceptos de esta ley y su reglamento, así como del incumplimiento al régimen de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas en este ordenamiento, se aplicarán las siguientes sanciones:

"I. Amonestación por escrito o verbalmente;

"II. Multa;

"III. Suspensión, cancelación y anulación de la licencia de conducir;

"IV. Suspensión o cancelación del certificado de aptitud del operador; y



En vista de lo anterior, concluyo que los preceptos referidos constituyen un sistema que tiene por propósito sancionar prácticas anticompetitivas en el mercado del transporte público del Estado de Sinaloa, lo cual invade las atribuciones del Congreso Federal, quien como se ha sostenido por este Tribunal Pleno, es la única instancia a quien le corresponde legislar en materia de competencia económica.

Adicionalmente advierto que, ese sistema sancionador en contra de prácticas anticompetitivas en el sector del transporte público local vulnera la competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Ello es así, pues de la lectura de los preceptos materia de este voto particular, se desprende que su cumplimiento exige que las autoridades administrativas del Estado de Sinaloa determinen si los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte público han incurrido o no en actos de competencia desleal; o bien, en prácticas monopólicas u otros fenómenos de acaparamiento del mercado que impliquen barreras a la libre concurrencia y competencia.

Lo anterior exige que tales autoridades realicen diversas actuaciones para definir si los concesionarios o permisionarios, como agentes económicos en el mercado de transporte público, han realizado acciones que puedan clasificarse como prácticas anticompetitivas, lo cual es una atribución que corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica, en términos de lo previsto en el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica,⁵ y no así a las autoridades encargadas de la aplicación del marco regulatorio del transporte público en el Estado de Sinaloa.

"VII. (sic) Suspensión, revocación o extinción de las concesiones, permisos o autorizaciones.

"Cuando se cometa alguna de las infracciones establecidas en esta ley, y existan causas de interés social y orden público, los vehículos que se utilicen para la prestación de los servicios de transporte, podrán ser retenidos por la SGG.

"El monto o duración de las sanciones estará sujeto a lo dispuesto en los tabuladores vigentes que de la presente ley se deriven, debiendo considerar la gravedad de la infracción por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el daño producido, la condición económica del infractor y la reincidencia, en su caso.

"Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las de carácter penal y civil que pudieran derivarse de las infracciones cometidas."

⁵ "Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta ley; ..."



A mayor abundamiento, debe considerarse que aun en el caso de que se aceptara que las autoridades locales pueden sancionar tales conductas, los preceptos en cuestión resultarían inconstitucionales, pues al no haberse establecido por el legislador lo que debe entenderse por "**competencia desleal**", "**prácticas monopólicas**", "**concentración indebida**", "**acaparamiento de mercado**", "**barreras a la libre competencia**" o "**monopolio**", se vulnera el principio de seguridad jurídica, dado que tal indeterminación conceptual coloca a los permisionarios o concesionarios del transporte público en el Estado de Sinaloa en un estado de incertidumbre, pues no sabrán qué conductas o acciones podrían actualizar las hipótesis normativas previstas en los artículos 104, fracción XXVII; 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2021.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 312/2019.

En sesión de cinco de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional 312/2019, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Chihuahua, demandando la invalidez del "*Plan de Inversión Estatal 2019-2021, publicado en la página oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el día 16 de agosto del 2019*", contra el cual expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- Se vulneraron los artículos 14 y 16 constitucionales, porque **el Ejecutivo Local no fundó ni motivó la asignación presupuestal que reflejaba el Plan Estatal de Inversión, lo cual deriva en una asignación arbitraria de recursos**, dando como resultado que el Municipio actor reciba menor asignación de recursos respecto de otros Municipios con menor número de habitantes y con una economía de menor tamaño.
- Se violentó el artículo 134 constitucional, porque **no precisa cuál es su contenido programático**, las acciones que lo integran, ni las metas y objetivos que pretenda alcanzar.



- Se transgrede el artículo 126 constitucional, en atención a que **no se establecen los pagos que deberán realizar los ejecutores del gasto público** con cargo a la asignación correspondiente, lo que podría generar responsabilidades para los servidores públicos que los autoricen y apliquen.
- Se incumplió con lo establecido en los artículos 5, 6, 19, 26 y 29 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua porque la programación, presupuestación y ejercicio del Plan Estatal de Inversión impugnado **no se realizó con base en los principios** de eficiencia, eficacia, economía, honradez, racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas, equidad de género y transparencia que exige la administración de los recursos públicos; además, **no se tomó en cuenta las necesidades del Municipio actor**, pues no existió un acuerdo o convenio para su ejecución.
- Se vulneró el artículo 61, fracción II, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental porque **la inversión no se contempló en los presupuestos de egresos de los Municipios ni del Estado.**
- Se transgredió el artículo 8 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que dispone que toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos **deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso y que no procederá pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos.** Al respecto, el Municipio señaló que **los recursos que refiere el Plan Estatal de Inversión que combatió no fueron contemplados en la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019, 2020 o 2021.**
- **El plan impugnado debió observar y guardar congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio actor** y, en el caso, se corría el riesgo de que ello no ocurriera, lo que implica una violación al artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General, de donde deriva la competencia municipal para realizar sus planes de desarrollo urbano.
- **El plan combatido corría el riesgo de dañar la autonomía financiera municipal** reconocida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque contempla inversiones conjuntas multianuales entre los Municipios y el gobierno local.

La mayoría de los Ministros determinó sobreseer en la controversia constitucional que nos ocupa, por falta de interés legítimo del Municipio actor, en la medida en que, como proponía la consulta, el plan de inversión combatido no era susceptible de afectar su esfera competencial, al considerar que se trataba de un instrumento digital, publicado en la página oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, que únicamente contiene proyecciones sobre cómo se plantea destinar los recursos del Estado, el cual no resulta vinculante al Municipio de-



mandante, en torno a los montos, mecanismos y formas en las que habrán de aplicarse de manera efectiva los respectivos recursos públicos.

No comparto esta conclusión.

Desde mi punto de vista, la controversia constitucional resultaba procedente contra el Plan de Inversión Estatal de Chihuahua 2019-2021, emitido por el Poder Ejecutivo Local, toda vez que, al prever ese instrumento los montos de inversión totales que se llevarán a cabo en dicho periodo en los sesenta y siete Municipios del Estado –entre los cuales se encuentra el Municipio de Cuauhtémoc, demandante en la instancia–, considero que, en principio, sí afectaba su ámbito de competencia porque, conforme dicho Plan, se llevan a cabo dentro de su territorio obras públicas con una suma total de \$338.8 millones de pesos, de los cuales el ente municipal actor habrá que aportar \$8.1 millones de pesos para su ejecución;¹ previsión con la cual se genera, en mi concepto, una obligación a su cargo para aportar dicha suma, sin que se explique la forma en la que habrá de operar el mecanismo de entrega de esos fondos.

En efecto, si bien el fallo emitido por el Tribunal Pleno, en sus párrafos 43 a 47, explica que el Plan de Inversión reclamado es un documento digital establecido en la página electrónica del Gobierno del Estado de Chihuahua; sin embargo, pasa desapercibido que, al ingresar a este sistema de búsqueda, se advierte que, en el caso concreto, se menciona que al Municipio actor le corresponde contribuir con \$8.1 millones de pesos, los cuales son distribuidos atendiendo a los siguientes temas:

Bajo el rubro identificado como "*Deporte, recreación para las familias y rescate de espacios públicos*"

- \$2.06 millones de pesos para la "*Construcción de parque en col. Emiliano Zapata la Cuchilla en el Municipio de Cuauhtémoc*", con estatus "*programado*";
- \$1.53 millones de pesos para la "*Construcción de parque en col. Tierra Nueva en el Municipio de Cuauhtémoc*"; con estatus "*programado*";
- \$0.52 millones de pesos para la "*Remodelación del parque Haciendas San Antonio en la cabecera municipal de Cuauhtémoc*", con estatus "*programado*";

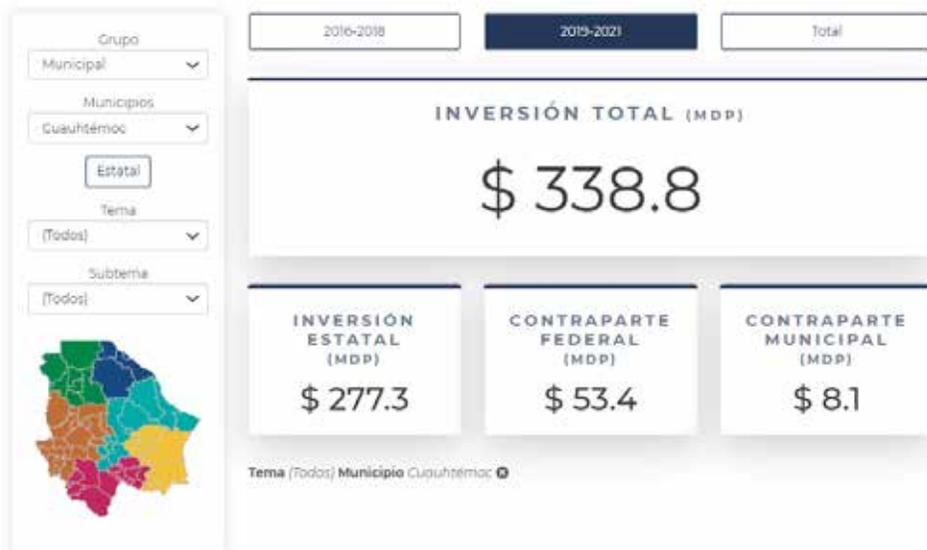
Bajo el rubro identificado como "*Vivienda, servicios básicos y responsabilidad con el medio ambiente*"

¹ Acorde con la publicación en el vínculo de Internet: http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan_inversion/



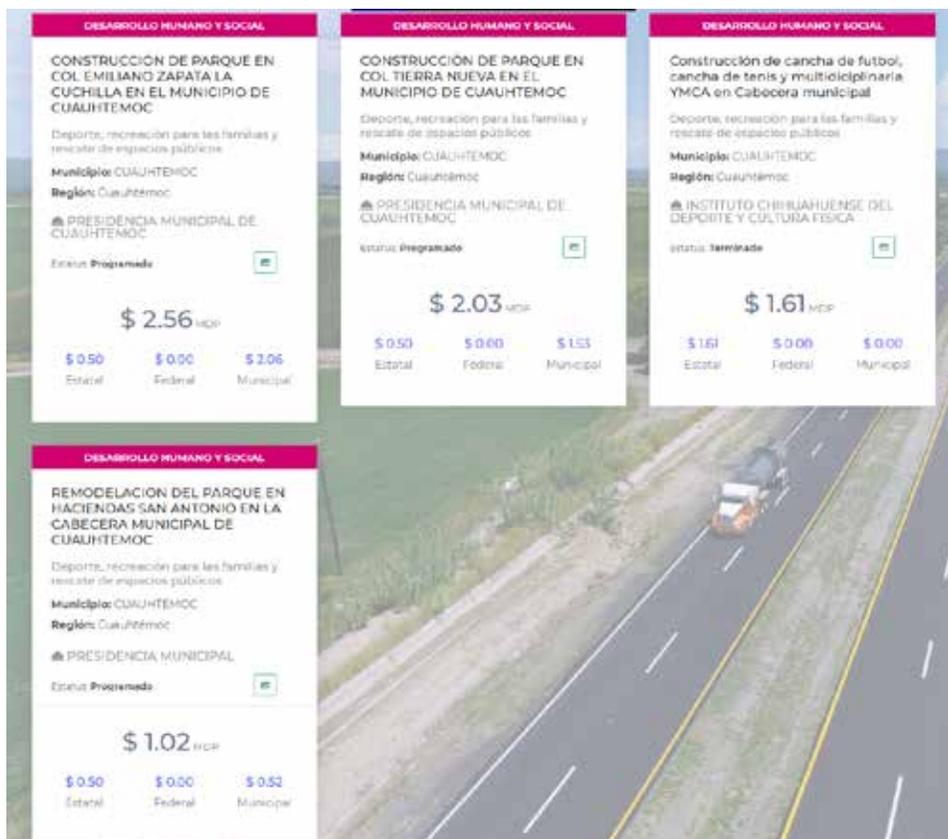
- \$4.00 millones de pesos para las "Obras de recarga de agua subterránea en el acuífero Laguna Bustillos", con estatus "En proceso".

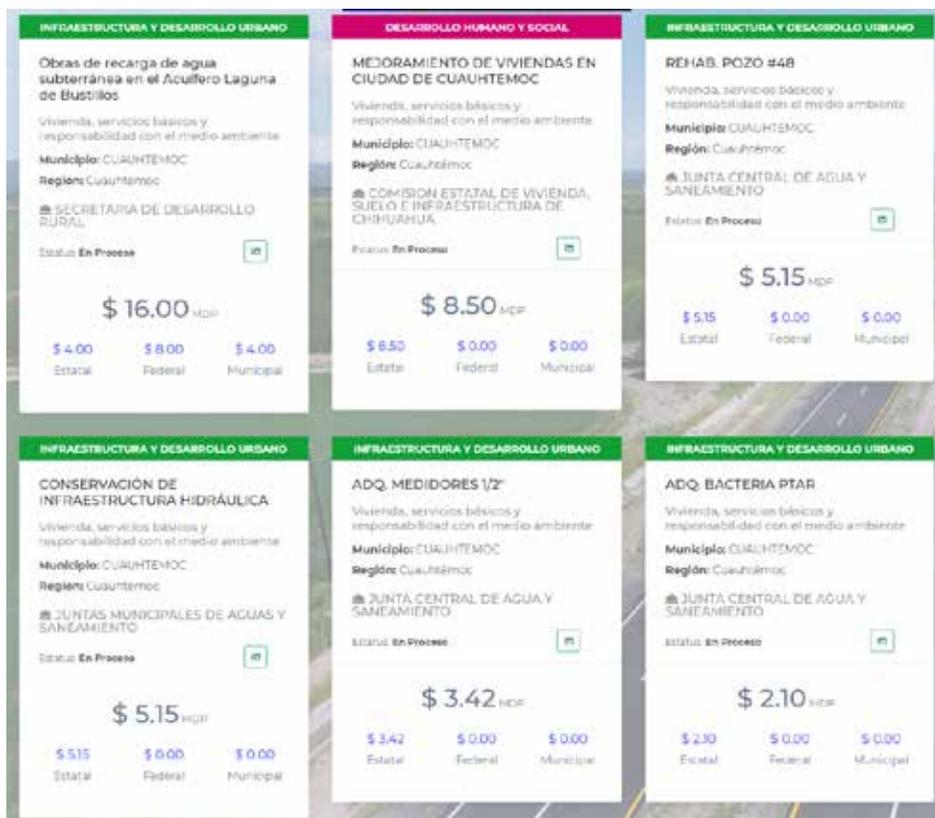
Lo anterior se aprecia directamente de la página de Internet http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan_inversion/, a través de la cual aparece publicado el Plan de Inversión Estatal de Chihuahua 2019-2021, como se muestra a través de las siguientes imágenes:



Inversión por Tema







De lo anterior se advierte que, de acuerdo con la información que publica el Gobierno del Estado, a través del Plan de Inversión referido, se prevé la construcción de diversas obras de infraestructura que se llevarán a cabo dentro del territorio del Municipio de Cuauhtémoc, actor en la controversia.

Por otra parte, considero que, el hecho de que la Primera Sala, al resolver por unanimidad de votos el recurso de reclamación 174/2019, promovido por el Ejecutivo Estatal de Chihuahua contra el auto de admisión de la presente controversia constitucional, advirtió, de manera preliminar al estudio de fondo, que uno de los argumentos del actor consistía, justamente, en que el Plan Estatal de Inversión compromete los recursos de la administración municipal por múltiples años en proyectos de infraestructura decididos unilateralmente por el Ejecutivo Local. En efecto, en dicho asunto se sostuvo:



"29. Conforme al estándar que definimos al principio de este apartado, el concepto de agravio sintetizado involucra un planteamiento relacionado, no con una cláusula sustantiva, sino con un ámbito de competencias expresamente regulado en la Constitución General para los Municipios, ...

" ...

"30. Por lo tanto, es válido concluir que no se plantea una violación a una cláusula sustantiva de la Constitución Federal, sino del orden competencial municipal.

"31. Asimismo, el planteamiento del Municipio actor tampoco es de mera legalidad, pues alega una potencial violación directa al artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución, y no a una ley de carácter federal o estatal, o una diversa norma reglamentaria.

"32. Por otra parte, en el concepto de invalidez identificado en el inciso 'h.', el Municipio actor alega que el Poder Ejecutivo Local vulnera el principio de autonomía presupuestaria contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General. Ello, porque considera que el Plan Estatal de Inversión compromete los recursos de la administración municipal por múltiples años, en proyectos de infraestructura decididos unilateralmente por el Poder Ejecutivo Local.

"33. Por tanto, este planteamiento tampoco puede subsumirse en las hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional indicado al inicio de este apartado porque: a) no se alega la violación a una cláusula sustantiva de la Constitución, sino a un artículo que regula el orden competencial de los Municipios y b) por tanto, tampoco se plantea un asunto de mera legalidad, sino una violación directa de la Constitución General.

" ... "

En esa línea, en la medida en que el Municipio actor alegó violaciones a cláusulas competenciales que le garantiza el artículo 115 del Magno Ordenamiento, es que considero que, en el caso, sí existía una lesión al interés del Municipio actor, que debía analizarse en el fondo del asunto.

En efecto, sea o no vinculante la obligación municipal de contribuir con tales recursos, **basta que se prevea en el Plan de Inversión reclamado la posibilidad para que emerja un principio de afectación al interés legítimo que argumenta**



el Municipio actor, máxime que en sus conceptos de invalidez señala que nunca se le tomó en cuenta para determinar que se harían diversas inversiones conjuntas en su territorio con recursos estatales y propios para vivienda o parques, entre otros fines.

Atendiendo a estos razonamientos, es que me manifesté en contra del sobreseimiento y por entrar al estudio de fondo de los conceptos de invalidez alegados por el Municipio actor en su demanda de controversia constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 312/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo II, octubre de 2021, página 1296, con número de registro digital: 30176.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018.

1. En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió reconocer la validez de los artículos 10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero; declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa "y forme parte de su activo fijo", y desestimar la acción respecto de los artículos 15, fracción IV, 16, fracción VII y 269, párrafo segundo, fracción I, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.
2. Si bien compartí el sentido de la propuesta en su mayoría, sin embargo, me separé del reconocimiento de validez de los artículos 10, párrafo tercero, en la porción *normativa* "y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales"; 252,



párrafo primero; 256; 267 en su porción normativa "y contando con la opinión favorable del consejo"; y 269, primer párrafo, en su porción normativa "y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG". Por ello, mi voto es particular en relación con las citadas porciones normativas.

3. Asimismo, me manifesté a favor y por el reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, por lo que mi voto es concurrente respecto de esos preceptos.

I. Razones de la mayoría

4. El Pleno reconoció la validez de los artículos 135, fracción II, 149, 243, 245, 252, párrafo primero, 265, 267 y 269, primer párrafo, 10, párrafo tercero, 37, 195, párrafo primero, 256 y 266, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, ya que al regularse cuestiones atinentes a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos para el otorgamiento de una concesión de transporte público de pasajeros; el cierre de una ruta cuando no se encuentre debidamente atendida; la negativa de solicitudes cuando el servicio se encuentre satisfecho; la definición del transporte de carga y algunos requisitos para su concesión como la autorización de la Secretaría de Desarrollo Sustentable con opinión del comité y dos representantes de los transportistas, así como de una declaratoria de necesidad y estudios técnicos; la existencia del consejo con facultades de opinión y la facultad del Comité Resolutivo de elaborar dictámenes técnicos; la preferencia a los concesionarios existentes para volver a obtener una concesión; la intervención de terceros cuando una concesión pueda lesionar sus derechos; entre otros; se consideró que ello no influía en la libre competencia y concurrencia, y por tanto, se consideró que no se transgredía el contenido del artículo 28 constitucional. Además de que, respecto a los artículos 149 y 195, no se advertía causa de pedir.
5. También se reconoció la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la referida ley porque, si bien establecen la facultad en favor de los concesionarios de celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como constituir sociedades, uniones, o asociaciones, y celebrar convenios de coordinación, esa circunstancia no era indicativa de que se estuviera originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva, toda vez que, de su texto, no se podía concluir que fuera obligatoria la coordinación, sino que se preveían como una posibilidad.



6. Se reconoció la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la mencionada ley porque si bien no define el término "competencia desleal", no se transgredía el principio de seguridad jurídica, pues debía atenderse al contexto normativo en que se encuentra, y por tanto, dicho término se refiere a cualquier conducta que sea contraria a uno de sus objetivos, específicamente el previsto en el artículo 129, fracción III, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.
7. Por otra parte, se reconoció la validez de los artículos 128, fracción IV y 250 de la citada ley porque se consideró que no desplazaban la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica para investigar y sancionar prácticas monopólicas, ya que de su lectura se desprende que las autoridades deben vigilar el desarrollo del mercado para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, lo cual constituye un ámbito mucho más amplio que el sancionatorio en su sentido técnico en materia de competencia económica. Por lo que las normas impugnadas debían interpretarse sistemáticamente en el sentido de excluir las facultades de la mencionada comisión, del ámbito de aplicación de las autoridades estatales.
8. Se declaró en suplencia de la queja, la invalidez de la porción normativa "y forme parte de su activo fijo" del artículo 287, párrafo primero, de la ley, por considerar que transgredía la libertad de comercio prevista en el artículo 5o. constitucional porque el requisito de que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio personal o su propia carga, no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad.

II. Razones del diseño

- A) Invalidez del artículo 10, párrafo tercero, en la porción normativa "y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales", 252, párrafo primero, 267, en la porción normativa "y contando con la opinión favorable del consejo", y 269, primer párrafo, en la porción normativa "y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG", de la ley impugnada.



9. Considero que los preceptos antes citados resultan violatorios de la garantía libre competencia y concurrencia, por establecer barreras injustificadas a la entrada,¹ a mi parecer la opinión previa de los transportistas designados por las organizaciones de transporte y por los organismos empresariales, que son agentes económicos, puede ejercer influencia en la toma de decisiones y con ello generar un efecto anticompetitivo, al igual que al participar en el Consejo de Movilidad.
10. Al respecto, el referido Consejo de Movilidad se regula en el artículo 39² y si bien en dicho precepto se establece que únicamente tiene la finalidad de allegar de mayores elementos al Ejecutivo del Estado para la toma de decisiones y, por ello, su carácter es consultivo, lo cierto es que no se establece su integración. De la lectura a los preceptos impugnados yo advierto que sí incide en el otorgamiento de permisos del servicio público de transporte, por lo que si participaran organizaciones de transporte o empresariales podrían generarse un efecto anticompetitivo y, además, inseguridad jurídica para los solicitantes de los permisos.
- 11. Por cuanto hace al artículo 256,³ también voté por su invalidez** al establecer que al término de la vigencia de una concesión tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando. A pesar de que se señaló que ello será en igualdad de circunstancias, me parece que hay un trato discriminatorio pues se impide la entrada a nuevos competidores que pudieran ser más eficientes y que ofrezcan mejores precios y calidad a los consumidores finales, así no considero razonable esta preferencia.
12. Además, el precepto no establece con claridad cuáles son los requisitos, condiciones y el procedimiento aplicable, por lo que se deja en inseguridad jurídica a los posibles nuevos competidores.

¹ Cabe precisar que en esos términos se analizaron por este Tribunal Constitucional las acciones de inconstitucionalidad 63/2016 y 13/2017.

² **Artículo 39.** Con la finalidad de que el Ejecutivo del Estado cuente con mayores elementos en la toma de decisiones relacionadas con el transporte y tránsito, se instalará el consejo especializado de carácter consultivo, el cual no tendrá carácter de autoridad y sus integrantes ocuparán cargos honoríficos.

"La integración y funciones del consejo a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente ley."

³ **Artículo 256.** En caso de terminación de la vigencia de una concesión, tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando, en igualdad de circunstancias, cuando se preste el servicio conforme a los principios de la presente ley. El reglamento que se derive de esta ley establecerá los requisitos, condiciones y procedimiento que deben aplicarse."



13. Cabe precisar que, en términos del artículo 255,⁴ las concesiones para prestar el servicio público de transporte de personas y de carga tienen una vigencia máxima de veinticinco años sin que se prevea su prórroga, de ahí que, en todo caso, los concesionarios que la estén explotando y buscan obtenerla de nuevo deben de participar efectivamente en igualdad de circunstancias y sin preferencia alguna.
14. Aunado a que la Comisión Federal de Competencia Económica, al resolver el procedimiento de investigación en el servicio de transporte público de carga en el Estado de Sinaloa con el objeto de identificar la existencia de barreras a la competencia, emitió como recomendación al Poder Legislativo la "eliminación de preferencias para los prestadores del servicio estatal ya existentes, como la presunción de que las alianzas de transporte ya existentes garantizan la calidad del servicio, y la preferencia a los trabajadores del volante con mayor antigüedad".⁵
15. Por las razones anteriores, voté en contra y por la invalidez de las porciones normativas referidas.

B) Validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

⁴ "Artículo 255. Las concesiones para prestar el servicio público de transporte de personas y de carga tendrán una vigencia máxima de 25 años. Los permisos sujetarán su vigencia a la de la concesión de la que emanen."

⁵ Resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete en el expediente IEBC-002-2015. Visible en: <https://www.cofece.mx/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

Continúa señalando la resolución: "Las disposiciones normativas referidas pueden impedir la entrada de nuevos competidores, toda vez que al concluir la vigencia de las concesiones para la prestación del servicio estatal y/o permisos de zona que de ellas emanen, sus titulares tendrán derechos de preferencia para obtenerla nuevamente (con respecto de nuevos aspirantes a las mismas).

"Lo anterior se traduce en que al no existir nuevas concesiones y/o permisos de zona y al estar disponibles nuevamente las concesiones y/o permisos de zona existentes y cuya vigencia haya concluido, éstas pueden ser asignadas en forma directa nuevamente a sus actuales titulares, si es que éstos así lo desean (al ejercer su derecho de preferencia) y sin la consideración de otros criterios de mercado, cancelando cualquier posibilidad de nuevos entrantes a competir para obtener dichas concesiones y/o permisos de zona, inclusive y cuando pudiesen ofrecer mejores condiciones en el servicio como son mejoras en la calidad, variedad, innovaciones y mayores eficiencias en la prestación del servicio estatal."



16. Si bien me manifesté a favor de la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa,⁶ me gustaría ahondar brevemente en los razonamientos tendientes a demostrar que los numerales no transgreden las facultades exclusivas de la Comisión Federal de Competencia Económica.
17. Considero que los artículos impugnados no establecen facultades a cargo de las autoridades estatales en materia de transporte, susceptibles de invadir la facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica para determinar la existencia o no de monopolios u otros fenómenos de acaparamiento.
18. El artículo 128 establece que el servicio de transporte público debe garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica. En la fracción IV, se establece el antimonopolio como eje rector del servicio, el que consiste en vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga.
19. En mi opinión, ese eje rector va dirigido a todos los agentes económicos (autoridades y prestadores del servicio), sin que se faculte a la autoridad para iniciar procedimientos de investigación cuya competencia es propia de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues precisamente si se advirtiera que se viola este principio rector antimonopolio, las partes pueden presentar denuncia ante la referida comisión. En ese sentido, la fracción IV

⁶ **Artículo 128.** El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes: ... **IV.** Antimonopolio. Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una Movilidad Sustentable de pasajeros y de carga."

Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre concurrencia y a la competencia."



del artículo 128 únicamente replica el eje rector del artículo 28 constitucional que establece la prohibición de monopolios, que es responsabilidad de todas las autoridades, para proteger el derecho de los consumidores y evitar prácticas antimonopólicas en la prestación del servicio de transporte que inhiban el proceso de competencia y la libre concurrencia.

20. Por otro lado, considero que el artículo 250 tampoco da margen para que las autoridades estatales en materia de transporte sean quienes de forma autónoma ejerzan la facultad de dictaminar o de certificar la existencia o no de prácticas monopólicas por parte del solicitante y sin que se establezca de forma expresa que para verificar esa condición se deba dar participación a la Comisión Federal de Competencia Económica.
21. Lo anterior, toda vez que la propia Ley Federal de Competencia Económica establece el Procedimiento de Solicitudes de Opinión Formal y Orientaciones Generales en Materia de Libre Concurrencia y Competencia Económica que puede solicitar cualquier agente económico a la comisión, en ese sentido sí puede emitir su opinión.
22. Por otra parte, considero que la norma no establece facultad alguna a las autoridades estatales de dictaminar o certificar la existencia de prácticas monopólicas, ya que ésta únicamente establece que las personas pueden ser titulares de varias concesiones y permisos, siempre y cuando no incurran en prácticas monopólicas o de concertación, lo cual es acorde con la finalidad del artículo 28 constitucional. Es por estas razones adicionales que comparto el reconocimiento de validez de los artículos 128, fracción IV, y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 98/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 258, con número de registro digital: 30137.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2021.



Subsección 5

SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON APLICABLES A ESTOS PROCEDIMIENTOS LAS NORMAS DE LA LEY DE AMPARO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTES HASTA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO QUE LA REFORMA Y LA DEROGA, RESPECTIVAMENTE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, SI INICIARON CON ANTERIORIDAD A ESA FECHA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE SI SE SUSTENTA EN LA JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES NO TRIBUTARIAS, EMITIDA POR UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN AMPAROS INDIRECTOS EN REVISIÓN.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENCIA DE ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA FORMULARLA.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DÍAS ÚTILES DENTRO DE LOS CUALES DEBERÁ COMPUTARSE EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PARA QUE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS MODIFIQUEN O DEROGUEN LA DISPOSICIÓN CONSIDERADA INCONSTITUCIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE AMPARO, SON LOS DÍAS HÁBILES DE LOS PERIODOS ORDINARIOS DE SESIONES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL O LOCAL, SEGÚN CORRESPONDA.



V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONSIDERAR COMO DÍAS ÚTILES, REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO AQUELLOS EN QUE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CELEBRAN SUS SESIONES ORDINARIAS CONTRAVENDRÍA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA Y LA FINALIDAD DE ESTA FIGURA.

VI. SISTEMA NORMATIVO. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL ANÁLISIS EN AMPARO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES.

VII. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE LA GENERAN Y QUE FUERON DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO.

VIII. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS QUE LA GENERAN, ADVERTIDO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO SE SUPERÓ CON LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE SALUD, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017.

IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE MARZO DE 2021, CONFIERE AMPLIAS FACULTADES A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA FIJAR SUS EFECTOS.

X. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS PORCIONES NORMATIVAS EN LAS QUE SUBSISTE, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD.



XI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE SURTE EFECTOS GENERALES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS A LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, SIN TENER EFECTOS RETROACTIVOS (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y" DE LA LEY GENERAL DE SALUD, QUE NO FUERON OBJETO DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017).

XII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA RESPECTO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS EN LAS QUE SUBSISTE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA SE LIMITAN A REMOVER LOS OBSTÁCULOS JURÍDICOS PARA PERMITIR LA AUTORIZACIÓN DEL CONSUMO PERSONAL Y REGULAR CON FINES MERAMENTE LÚDICOS O RECREATIVOS, EXCLUSIVAMENTE DEL ESTUPEFACIENTE CANNABIS (SATIVA, ÍNDICA Y AMERICANA, SU RESINA, PREPARADOS Y SEMILLAS) Y DEL PSICOTRÓPICO THC [TETRAHIDROCANNABINOL, LOS SIGUIENTES ISÓMEROS: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) Y SUS VARIANTES ESTEREOQUÍMICAS], EN CONJUNTO CONOCIDOS COMO "MARIHUANA" (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD).

XIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE SE ORDENA NOTIFICAR, INCLUSO, A LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE AUTORIZAR EN LO SUCESIVO LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL AUTOCONSUMO DE, EXCLUSIVAMENTE, CANNABIS Y TETRAHIDROCANNABINOL (THC) CON FINES RECREATIVOS (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD, QUE NO FUERON OBJETO DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017).



XIV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA A LA SECRETARÍA DE SALUD, A TRAVÉS DEL ÓRGANO COMPETENTE, A EMITIR LAS AUTORIZACIONES, LINEAMIENTOS Y MODALIDADES PARA EL AUTOCONSUMO RECREATIVO DE CANNABIS Y THC, CON LAS LIMITACIONES Y RESTRICCIONES PARA NO AFECTAR DERECHOS DE TERCEROS (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD, QUE NO FUERON OBJETO DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017).

XV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE EXHORTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A LEGISLAR RESPECTO DEL DERECHO AL AUTOCONSUMO RECREATIVO DE CANNABIS Y THC (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD, QUE NO FUERON OBJETO DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017).

XVI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA RESPECTO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS EN LAS QUE SUBSISTE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA, EN RELACIÓN CON LOS JUICIOS DE AMPARO SIN RESOLVER, PROMOVIDOS EN CONTRA DE LA NEGATIVA DE COFEPRIS DE AUTORIZAR DICHO CONSUMO, FUNDAMENTADA EN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN SU TEXTO VIGENTE CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 19 DE JUNIO DE 2017 (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 235, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 247, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "SÓLO PODRÁN REALIZARSE CON FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS Y", DE LA LEY GENERAL DE SALUD).

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD
1/2018. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



DE LA NACIÓN. 28 DE JUNIO 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 sesión correspondiente al día **veintiocho de junio de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

Declaratoria general de inconstitucionalidad

Derivada de la jurisprudencia fijada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos amparos indirectos en revisión,¹ en la que declaró la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,² que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, por considerarlo violatorio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad reconocido por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. TRÁMITE

1. Solicitud. Mediante oficio PS_532/2018 presentado el catorce de junio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Corresponden-

¹ 1. Amparo en revisión 237/2014, fallado por mayoría de cuatro votos en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

2. Amparo en revisión 1115/2017, fallado por mayoría de cuatro votos en sesión de once de abril de dos mil dieciocho.

3. Amparo en revisión 623/2017, fallado por mayoría de cuatro votos en sesión de trece de junio de dos mil dieciocho.

4. Amparo en revisión 548/2018, fallado por mayoría de cuatro votos en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

5. Amparo en revisión 547/2018, fallado por mayoría de cuatro votos en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

² En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



cia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández comunicó al presidente de esta Suprema Corte –con fundamento en el punto segundo del Acuerdo General Plenario 15/2013 de veintitrés de septiembre de dos mil trece– que la Primera Sala había resuelto los amparos indirectos en revisión 237/2014 y 1115/2017, en los que determinó la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,³ que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, por estimarlo violatorio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.⁴

2. Radicación y requerimiento. Por acuerdo de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el oficio referido bajo el expediente declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, ordenó notificar a las Cámaras del Congreso de la Unión, con copia certificada de los amparos indirectos en revisión 237/2014 y 1115/2017; asimismo, requirió al secretario de Acuerdos de la Primera Sala para que una vez formada la jurisprudencia respectiva, se lo comunicara y le remitiera las copias certificadas de las sentencias restantes con que fuere integrada la jurisprudencia a efecto de continuar con el procedimiento establecido en el punto tercero del Acuerdo General 15/2013.⁵

3. Por oficio PS_88/2019 de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la Secretaría de Acuerdos de la Primera Sala remitió a la presidencia de esta Suprema Corte copia certificada de las sentencias emitidas en los amparos en revisión 623/2017, 547/2018 y 548/2018.⁶

4. Admisión. En auto de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la declaratoria

³ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

⁴ Foja 2 de la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

⁵ Fojas 168 a 170.

⁶ Fojas 271 a 319.



general de inconstitucionalidad planteada por la Primera Sala, ordenó notificar al Congreso de la Unión con copias certificadas de las resoluciones dictadas en los amparos indirectos en revisión 623/2017, 547/2018 y 548/2018; y turnó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

5. Retorno. Derivado de la solicitud efectuada por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo;⁷ el presidente de esta Suprema Corte, por auto de trece de marzo de dos mil diecinueve, ordenó el retorno a fin de que se remitieran los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.⁸

II. CONSIDERACIONES

6. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General,⁹ previo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, en relación con los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,¹⁰ 10, fracción XI, de la

⁷ El retorno se debió a que en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra de las sentencias. Foja 408.

⁸ Fojas 409 y 410.

⁹ "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:

"...

"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.

"...

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

¹⁰ "Artículo 231. Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹ previos a la reforma de la Ley de Amparo y abrogación de la Ley Orgánica del Poder Judicial efectuada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno,¹² y en el punto sexto del Acuerdo General Plenario 15/2013,¹³ publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

7. Lo anterior, porque, a juicio de este Tribunal Pleno, las reformas mencionadas al artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General no son aplicables en este caso que empezó su tramitación antes de la entrada en vigor de las mismas, pues si bien el decreto de reformas no estableció un régimen transitorio específico para las declaratorias generales de inconstitucionalidad en trámite, de acuerdo con el segundo artículo transitorio del decreto, el

segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"Artículo 232. Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

¹¹ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"XI. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹² 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.

¹³ **"Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsiguientes."



Congreso de la Unión debía aprobar la legislación secundaria necesaria para implementar esas reformas dentro de los ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor, y mediante diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, se reformó la Ley de Amparo, cuyo artículo transitorio quinto¹⁴ estableció que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, continuarán tramitándose hasta su conclusión con base en las normas vigentes al momento de su inicio. Por tanto, son aplicables las normas de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigentes hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

8. Procedencia. La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente porque tiene como sustento una jurisprudencia por reiteración emitida por la Primera Sala en amparos indirectos en revisión, en la que se determinó la inconstitucionalidad de las porciones normativas de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud¹⁵ que prevén el sistema de prohibiciones administrativas que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud la expedición de autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, en términos de lo previsto en los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,¹⁶ vigentes hasta antes de la entrada en

¹⁴ "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."

¹⁵ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

¹⁶ **"Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"Artículo 232. Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.



vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

9. Al respecto, debe precisarse que los preceptos normativos mencionados no corresponden a la materia tributaria, pues se trata de la prohibición absoluta para autorizar el autoconsumo recreativo de cannabis y THC, sin que tengan relación alguna con la imposición de contribuciones.

10. Legitimación. La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, pues la presentó la presidenta de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 25, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ vigentes hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario 15/2013.¹⁸

11. Antecedentes. Como antecedentes destacan los siguientes:

12. Distintas personas solicitaron a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, la expedición de una autorización que les permitiera el consumo per-

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

¹⁷ **Artículo 25.** Son atribuciones de los presidentes de las Salas:

"...

"VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia."

¹⁸ **Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."



sonal y regular con fines meramente lúdicos o recreativos del estupefaciente cannabis (sativa, índica y americana, su resina preparados y semillas) y del psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como "marihuana".

13. La Cofepris negó en todos los casos la autorización, con fundamento en las porciones normativas de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud¹⁹ que prevén el sistema de prohibiciones administrativas que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud la expedición de autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos.

14. Con motivo de ese acto de aplicación, esas personas promovieron los juicios de amparo indirecto precisados, en los que reclamaron los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud²⁰ que prevén el sistema de prohibiciones administrativas que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud la expedición de autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos.

15. De los juicios de amparo conocieron los Juzgados Primero, Séptimo, Décimo Primero y Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. Las sentencias que en su momento emitieron los Jueces fueron impugnadas mediante recurso de revisión, de los que conocieron el Quinto y Décimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, quienes reservaron jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las normas generales reclamadas.

16. Los amparos en revisión fueron radicados en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los expedientes 237/2014, 1115/2017, 623/2017,

¹⁹ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

²⁰ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



547/2018 y 548/2018, y resueltos por la Primera Sala por mayoría de cuatro votos²¹ en sesiones de cuatro de noviembre de dos mil quince (237/2014); once de abril de dos mil dieciocho (1115/2017); trece de junio de dos mil dieciocho (623/2017); y treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho (547/2018 y 548/2018); en el sentido de revocar las sentencias recurridas y otorgar la protección constitucional.

17. Al resolver esos amparos en revisión, la Primera Sala consideró, en síntesis, que el sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud,²² que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, es inconstitucional.

18. Lo anterior, porque provoca una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad previsto en el artículo 1o. constitucional, pues existen medios alternativos a la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana que son igualmente idóneos para proteger la salud y el orden público, pero que afectan en menor grado a ese derecho fundamental, y la prohibición absoluta ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida.

19. En consecuencia, la Primera Sala concedió el amparo para el efecto de vincular a la autoridad responsable de la Cofepris a otorgar a los quejosos la autorización a que se refieren los artículos 235 y 237 de la Ley General de Salud (entonces vigentes), para realizar las actividades necesarias para el autoconsumo lúdico de marihuana y THC, como son la adquisición (sólo en los amparos en revisión 623/2017, 547/2018 y 548/2018), siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte del estupefaciente cannabis (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico "THC" [tetrahi-

²¹ El disidente en los precedentes fue el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²² En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



drocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ 7, $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como marihuana, sin aplicar las porciones normativas de las disposiciones reclamadas declaradas inconstitucionales, y vinculó a la Cofepris (en los amparos en revisión precisados) a establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla y a tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado.

20. La Primera Sala aclaró que esa autorización no incluía en ningún caso la permisión de importar, comerciar, suministrar o cualquier otro acto que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.

21. Asimismo, la Primera Sala fue enfática en precisar que el ejercicio del derecho de autoconsumo de cannabis y THC con fines lúdico-recreativos en ningún caso podía hacerse afectando a terceros, por lo que ese derecho no debía ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encontraran terceros que no hubieran brindado su autorización, ni estaba permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de esas sustancias, por ejemplo.

22. Finalmente, la Primera Sala aclaró que las personas que ejercieran el derecho de autoconsumo de cannabis y THC, al amparo de la autorización que la Cofepris estaba obligada a expedir con las limitaciones y modulaciones precisadas, con motivo de esos amparos, no incurrirían en las conductas delictivas contra la salud previstas en la Ley General de Salud y el Código Penal Federal,²³ pues todas ellas exigían la concurrencia de un elemento típico de carácter normativo, consistente en que se realicen "sin la autorización correspondiente".

23. De esas cinco sentencias consecutivas, sin otra en contrario, derivaron las siguientes jurisprudencias:

"Registro digital: 2019365

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

²³ Delitos contenidos en los artículos 194, fracción I, 195, 195 Bis y 196 Ter del Código Penal Federal, así como en los artículos 475, 476 y 477 de la Ley General de Salud.



"Materias: constitucional

"Tesis: 1a./J. 10/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 493

"Tipo: jurisprudencia

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD. Los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos –sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar– del estupefaciente ‘cannabis’ (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico ‘THC’ [tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como ‘marihuana’, son inconstitucionales, toda vez que provocan una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, la medida no es necesaria debido a que existen medios alternativos a la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana que son igualmente idóneos para proteger la salud y el orden público, pero que afectan en menor grado al derecho fundamental en cuestión; asimismo, la ley ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida.

"Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

"Amparo en revisión 1115/2017. Ulrich Richter Morales. 11 de abril de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José



Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

"Amparo en revisión 623/2017. Armando Ríos Piter. 13 de junio de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

"Amparo en revisión 548/2018. María Josefina Santacruz González y otro. 31 de octubre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y José Ignacio Morales Simón.

"Amparo en revisión 547/2018. Zara Ashely Snapp Hartman y otros. 31 de octubre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

"Tesis de jurisprudencia 10/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de febrero de dos mil diecinueve.

"Esta tesis se publicó el viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."



"Registro digital: 2019511

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materias administrativa

"Tesis: 1a./J. 25/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1127

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de marzo de 2019 a las 10:18 horas»

"PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO. La prohibición absoluta del consumo lúdico de la marihuana prevista por los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, no constituye una medida necesaria para proteger los fines constitucionales que persigue el legislador, toda vez que existen medidas alternativas que son igualmente idóneas para alcanzar dichos fines, pero que afectan en menor grado el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, el sistema de prohibiciones administrativas configurado por los artículos impugnados prohíbe una 'clase genérica de actos' (cualquier acto de consumo), mientras que una medida alternativa podría implicar únicamente prohibir 'una subclase más específica' de esos actos (actos de consumo en circunstancias específicas). En este orden de ideas, la medida legislativa impide el consumo de marihuana en cualquier circunstancia, cuando para alcanzar los fines que pretende podría limitarse a desalentar ciertas conductas o a establecer prohibiciones en supuestos más específicos, como manejar vehículos o instrumentos peligrosos bajo los efectos de la sustancia, consumirla en lugares públicos o inducir a terceros a que también la consuman. Dicho de otro modo, el 'sistema de prohibiciones administrativas' configurado por los artículos que prohíben de forma absoluta el consumo lúdico de la marihuana es altamente suprainclusivo, al regular circunstancias que no encuentran fundamento en la protección de los derechos de terceros o del orden público. Consecuentemente, se trata de una medida innecesaria en la consecución de su fin."

"Registro digital: 2019382

"Instancia: Primera Sala



"Décima Época

"Materias constitucional

"Tesis: 1a./J. 9/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 496

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO. En la cuarta y última etapas del test de proporcionalidad, corresponde comparar el grado de intervención en el derecho fundamental frente al grado de satisfacción de la finalidad constitucional perseguida. En este contexto, en el caso de la prohibición absoluta al consumo lúdico de la marihuana contenida en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, corresponde contrastar la eficacia con la que el 'sistema de prohibiciones administrativas' consigue proteger la salud de las personas y el orden público, frente al nivel de afectación que esa misma medida provoca en el contenido *prima facie* del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Así, en claro contraste con las escasas afectaciones en la salud y el orden público que protege la prohibición aludida, se ubica la intensa afectación al derecho al libre desarrollo de la personalidad que supone dicha medida legislativa. Desde este punto de vista, la afectación al libre desarrollo de la personalidad que comporta este 'sistema de prohibiciones administrativas' puede calificarse como muy intensa, pues consiste en una prohibición prácticamente absoluta para consumir la marihuana y realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de ésta, de tal manera que suprime todas las posiciones jurídicas en las que podría ejercerse el derecho. En tal sentido, la medida analizada no se circunscribe a regular la forma y lugar en que pueden realizarse dichas actividades atendiendo a las finalidades constitucionalmente válidas que efectivamente tienen esos artículos, como podría haberlo hecho el legislador, sino que directamente prohíbe todas esas conductas. Consecuentemente, el 'sistema de prohibiciones administrativas' ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida."



"Registro digital: 2019381

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 7/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 495

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. ÉSTA PERSIGUE FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS. La finalidad de la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana prevista en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, consiste en proteger la 'salud' y el 'orden público', puesto que de una interpretación sistemática del ordenamiento, así como de los distintos procesos de reforma a la ley, puede desprenderse que el legislador tuvo la intención de procurar la salud de los consumidores de drogas y proteger a la sociedad de las consecuencias perniciosas derivadas del consumo de drogas, dado que se ha considerado que esta actividad tiene efectos nocivos tanto para el consumidor como para la sociedad en general. Al respecto, hay que destacar que ambas finalidades son constitucionalmente válidas. Por un lado, es evidente que la protección de la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir del Estado, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Por otro lado, la Constitución reconoce como interés legítimo del Estado la protección del conglomerado social. Así, no hay duda de que resulta de orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas o políticas públicas. No obstante lo anterior, conviene precisar que el test de proporcionalidad no se satisface únicamente con verificar que la medida legislativa persiga finalidades válidas, sino que además es preciso que la misma sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto."

"Registro digital: 2019359

"Instancia: Primera Sala



"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 6/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 492

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. Si bien el libre desarrollo de la personalidad da cobertura prima facie a un derecho más específico consistente en consumir marihuana con fines lúdicos o recreativos, ello no significa que ese derecho tenga un carácter definitivo. En este sentido, el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido. Este derecho encuentra algunos de sus límites en los derechos de los demás y en el orden público. De esta manera, estos límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto."

"Registro digital: 2019358

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 8/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 486

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL. La protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perse-



guir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras."

"Registro digital: 2019357

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 491

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA. La libertad 'indefinida' que es tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad complementa las otras libertades más específicas, tales como la libertad de conciencia o la libertad de expresión, puesto que su función es salvaguardar la 'esfera personal' que no se encuentra



protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica 'libertad de acción' que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una 'esfera de privacidad' del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal. Al respecto, si bien en un plano conceptual puede trazarse esta distinción entre los aspectos externos e internos, resulta complicado adscribir los casos de ejercicio de este derecho a una sola de estas dimensiones. Ello es así, porque las acciones que realizan los individuos en el ejercicio de su autonomía personal suponen la decisión de llevar a cabo esa acción, al tiempo que las decisiones sobre aspectos que en principio sólo incumben al individuo normalmente requieren de ciertas acciones para materializarlas. En todo caso, parece que se trata de una cuestión de énfasis. Así, mientras que hay situaciones en las que el aspecto más relevante de la autonomía personal se aprecia en la acción realizada, existen otras situaciones en las que el ejercicio de la autonomía se observa más claramente a través de la decisión adoptada por la persona."

"Registro digital: 2019356

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 3/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 489

"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY



GENERAL DE SALUD INCIDE *PRIMA FACIE* EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL. Esta Primera Sala entiende que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad permite, prima facie, que las personas mayores de edad decidan sin interferencia alguna qué tipo de actividades recreativas o lúdicas desean realizar, así como llevar a cabo todas las acciones o actividades necesarias para poder materializar dicha elección. De esta manera, la elección de alguna actividad recreativa o lúdica es una decisión que pertenece indudablemente a la esfera de autonomía personal que debe estar protegida por la Constitución. Esa elección puede incluir la ingesta o el consumo de sustancias que produzcan experiencias que en algún sentido 'afecten' los pensamientos, las emociones y/o las sensaciones de la persona. En esta línea, se ha señalado que la decisión de fumar marihuana puede tener distintas finalidades, entre las que se incluyen el alivio de la tensión, la intensificación de las percepciones o el deseo de nuevas experiencias personales y espirituales. Estas experiencias se encuentran entre las más personales e íntimas que alguien pueda experimentar, de tal manera que la decisión de un individuo mayor de edad de 'afectar' su personalidad de esta manera con fines recreativos o lúdicos se encuentra tutelada prima facie por el derecho al libre desarrollo de ésta. Así las cosas, esta Primera Sala concluye que la prohibición contenida en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, efectivamente incide en el contenido prima facie del derecho fundamental en cuestión, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide ejercer el derecho a decidir qué tipo de actividades recreativas o lúdicas se desean realizar, al tiempo que también impide llevar a cabo lícitamente todas las acciones o actividades necesarias para poder materializar esa elección a través del autoconsumo de la marihuana: siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, etcétera."

"Registro digital: 2019355

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia constitucional

"Tesis: 1a./J. 5/2019 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 487



"Tipo: jurisprudencia

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas»

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS. La Constitución mexicana otorga una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen. Así, en términos generales, puede decirse que los derechos fundamentales tienen la función de 'atrincherar' esos bienes contra medidas estatales o actuaciones de terceras personas que puedan afectar la autonomía personal. De esta manera, los derechos incluidos en ese 'coto vedado' están vinculados con la satisfacción de esos bienes básicos que son necesarios para la satisfacción de cualquier plan de vida. En este orden de ideas, el bien más genérico que se requiere para garantizar la autonomía de las personas es precisamente la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros. En este sentido, la Constitución y los tratados internacionales reconocen un catálogo de 'derechos de libertad' que se traducen en permisos para realizar determinadas acciones que se estiman valiosas para la autonomía de las personas (expresar opiniones, moverse sin impedimentos, asociarse, adoptar una religión u otro tipo de creencia, elegir una profesión o trabajo, etcétera), al tiempo que también comportan límites negativos dirigidos a los poderes públicos y a terceros, toda vez que imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, el derecho al libre desarrollo de la personalidad brinda protección a un 'área residual de libertad' que no se encuentra cubierta por las otras libertades públicas. En efecto, estos derechos fundamentales protegen la libertad de actuación humana de ciertos 'espacios vitales' que, de acuerdo con la experiencia histórica, son más susceptibles de ser afectados por el poder público; sin embargo, cuando un determinado 'espacio vital' es intervenido a través de una medida estatal y no se encuentra expresamente protegido por un derecho de libertad específico, las personas pueden invocar la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad. De esta manera, este derecho puede entrar en juego siempre que una acción no se encuentre tutelada por un derecho de libertad específico."



24. Estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad. De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional²⁴ y en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo,²⁵ en relación con los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013, las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse con base en los criterios emitidos en los juicios de amparo en revisión en términos del sistema constitucional vigente a partir de octubre de dos mil once.

25. Asimismo, cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una disposición general que no corresponda a la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de esta Suprema Corte a fin de que informe a la autoridad emisora la existencia de tales precedentes.

26. En el punto tercero del Acuerdo General Plenario 15/2013 fue precisado que cuando el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte establezcan jurisprudencia por reiteración en la que determinen la inconstitucionalidad de una disposición general que no encuadre en la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de la Corte a fin de que notifique a la autoridad emisora de la disposición considerada inconstitucional la jurisprudencia correspondiente y, transcurrido el plazo de noventa días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte hará la declaratoria general de inconstitucionalidad en la que fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.²⁶

²⁴ Anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno.

²⁵ Vigentes hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

²⁶ **"Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda."



27. Asimismo, en el punto sexto del acuerdo mencionado fue dispuesto que, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo referido de noventa días, sin que se hubiese corregido el problema de la disposición general considerada inconstitucional mediante la emisión de una nueva, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte el proyecto de resolución correspondiente.²⁷

28. En este caso, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue admitida a trámite el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, dado que la Secretaría de Acuerdos de la Primera Sala informó a la presidencia de esta Suprema Corte que aquélla había integrado jurisprudencia por reiteración sobre la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,²⁸ que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, por considerarlo violatorio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad reconocido por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. Las sentencias dictadas en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, fueron notificadas al Congreso de la Unión mediante los oficios SSGA-I-20213/2018 y SSGA-I-20213/2018, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve; y SSGA-I-4043/2019 y SSGA-I-4044/2019, de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

30. Ahora bien, para verificar si esta declaratoria general de inconstitucionalidad cumple con el requisito de temporalidad previsto en la fracción II, párrafo tercero, del artículo 107 de la Constitución General (previo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el once de marzo de dos

²⁷ **"Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsiguientes."

²⁸ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



mil veintiuno), es importante tener en cuenta el tercer párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo²⁹ vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en el cual fue previsto que cuando el órgano emisor de la disposición considerada inconstitucional sea el órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución General o local, según corresponda.

31. En el caso, fue el Congreso de la Unión quien expidió la Ley General de Salud, por lo que debe atenderse al periodo ordinario de sesiones que para el desempeño de los trabajos legislativos de dicho Poder fue previsto en la Constitución General.

32. Al respecto, en los artículos 65³⁰ y 66³¹ de la Constitución General fue previsto que el Congreso de la Unión tiene dos periodos de sesiones ordinarios

²⁹ **Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

³⁰ **Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

"En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

"En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica."

³¹ **Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en



para llevar a cabo sus funciones legislativas: el primer periodo inicia el uno de septiembre y concluye el quince de diciembre del mismo año, mientras que el segundo periodo de sesiones comienza del uno de febrero y finaliza el treinta de abril del año respectivo.

33. Ahora, en el último párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo³² fue dispuesto que el plazo de noventa días naturales debe computarse dentro de los días útiles del periodo ordinario de sesiones del órgano legislativo emisor de la disposición considerada inconstitucional. En ese sentido, como se estableció por la mayoría de los Ministros en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017,³³ para establecer el plazo en el cual el Congreso de la Unión debió corregir la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas mencionado, contenido en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud (vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de dos mil diecisiete), este Tribunal Pleno considera necesario precisar, en primer lugar, qué debe entenderse por día "útil".

34. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra "útil" tiene las siguientes acepciones.

la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

"Si las dos Cámaras no estuvieron de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República."

³² Vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

³³ Ministro ponente José Fernando Franco González Salas, la cual fue resuelta en sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En relación con la forma de computar el plazo: se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.



1. Adj. Que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés.
2. Adj. Que puede servir y aprovechar en alguna línea.
3. Adj. Der. Dicho de un periodo de tiempo: hábil.
4. M. Cualidad de útil.

35. De las acepciones transcritas destaca aquella que relaciona la palabra "útil" con un periodo hábil, por lo que son días útiles aquellos que son hábiles para efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

36. Al respecto, en su *Diccionario de Derecho* Rafael de Pina Vara, define *día hábil* de la siguiente manera:

"Día hábil. - En relación con cualquier clase de trabajo, es aquel en que no existe obstáculo legal alguno para realizarlo."

"Día que no ha sido declarado feriado por disposición legal expresa, y que, por tanto, está destinado al desarrollo de las funciones administrativas y judiciales por los órganos correspondientes."³⁴

37. Bajo ese contexto, el plazo de noventa días establecido en el artículo 232 de la Ley de Amparo,³⁵ para que los órganos legislativos modifiquen o deroguen la disposición considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos referidos, debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General o Local, según corresponda.

38. Por tanto, en este caso deben tomarse en cuenta los días hábiles en los que el Congreso de la Unión llevó a cabo sus trabajos legislativos dentro de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General.

³⁴ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973, pág. 65.

³⁵ Vigente hasta antes de la entrada en vigor del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.



39. En ese orden de ideas, cabe señalar que es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que regula la organización del Congreso de la Unión y el funcionamiento de sus trabajos legislativos.

40. Al respecto, en los artículos 39,³⁶ 85³⁷ y 86³⁸ de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue establecido que las Cámaras de Diputados y Senadores podrán constituir las Comisiones que requieran para el cumplimiento de sus funciones, las cuales son órganos colegiados –integrados por los propios diputados y senadores– cuya función radica fundamentalmente en el análisis y elaboración de dictámenes de iniciativas de ley y decretos, así como de informes, opiniones y resoluciones correspondientes a los asuntos de las Cámaras a las que pertenecen.

41. De la lectura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte alguna referencia respecto de los días hábiles

³⁶ **Artículo 39.**

"1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

"2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"...

"3. Las Comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias (sic) y entidades de la administración pública federal."

³⁷ **Artículo 85.**

"1. La Cámara de Senadores contará con el número de Comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"2. Las Comisiones serán:

"a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

"b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

"c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."

³⁸ **Artículo 86.**

"1. Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de estudios legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia."



para el desempeño de los trabajos legislativos del Congreso de la Unión; sin embargo, en su artículo 3 fue previsto que las Cámaras de Diputados y Senadores tienen la facultad de emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para su organización y funcionamiento.

42. En ese sentido, el artículo 182, numerales 1 y 5, del Reglamento de la Cámara de Diputados³⁹ fue establecido como regla general que las Comisiones deberán emitir el dictamen del asunto que le fuera turnado dentro del término máximo de cuarenta y cinco días a partir de su recepción, en la inteligencia de que los plazos señalados en días se considerarán en días hábiles, y que los días inhábiles son los sábados y domingos, así como los días festivos, por lo que cada año legislativo la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá emitir un acuerdo en el que determine los días considerados inhábiles.

43. Asimismo, en el artículo 212 del Reglamento del Senado de la República⁴⁰ fue dispuesto que las iniciativas y decretos turnados a las Comisiones deberán

³⁹ **"Artículo 182.**

"1. Todo asunto turnado a Comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este reglamento y la Constitución establecen.

Numeral reformado DOF 20-04-2011, 31-12-2012

"2. Los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la Legislatura hasta que se instale la comisión, salvo en el caso de iniciativa preferente.

Numeral reformado DOF 31-12-2012

"3. La Comisión tendrá como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones.

Numeral reformado DOF 20-04-2011

"4. En caso de que el presidente autorice la ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr a partir de que se notifique a las Comisiones, con excepción de las iniciativas con carácter de preferente.

Numeral reformado DOF 31-12-2012

"5. **Salvo disposición legal en contrario, para el cómputo de los plazos señalados en días, se considerarán días hábiles;** los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas, de momento a momento. Los días inhábiles son los sábados, domingos y días festivos. Al inicio de cada año de ejercicio de la Legislatura, la mesa directiva establecerá los días que se computarán como inhábiles."

⁴⁰ **"Artículo 212.**

"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este reglamento.



dictaminarse por regla general dentro del plazo máximo de treinta días hábiles a partir de que reciban el asunto respectivo; sin embargo, ni en esa disposición ni en alguna otra fueron precisados los días hábiles o inhábiles para realizar los cómputos correspondientes.

44. En ese sentido, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del once de octubre de dos mil dieciocho fue publicado el acuerdo de la mesa directiva, sobre los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados;⁴¹ en la de seis de febrero de dos mil diecinueve el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Dirección de los Programas Legislativos por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura; en la de once de septiembre de dos mil diecinueve, se publicó el acuerdo de la mesa directiva, sobre los días que se deberán considerar inhábiles durante el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados⁴² y, en la de dieciocho de septiembre el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Dirección de los Programas Legislativos por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al

⁴² Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

⁴³ De igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las Comisiones Dictaminadoras pueden pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La Mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.

⁴⁴ Para efectos del cómputo de los plazos para dictaminar, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este reglamento."

⁴¹ "Primero. Se considerarán como días inhábiles, para efectos del cómputo de los plazos para que las comisiones emitan sus resoluciones, durante el primer año de ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura, los sábados, domingos y los siguientes días:

"1. Viernes 2 de noviembre de 2018; 2. Lunes 19 de noviembre de 2018 (en conmemoración del 20 de noviembre); 3. Martes 25 de diciembre de 2018. 4. Martes 1 de enero de 2019. 5. Lunes 4 de febrero de 2019 (en conmemoración del 5 de febrero). 6. Lunes 18 de marzo de 2019 (en conmemoración del 21 de marzo). 7. Jueves 18 de abril de 2019 (semana mayor). 8. Viernes 19 de abril de 2019 (semana mayor). 9. Miércoles 10 de mayo de 2019. ..."

⁴² "Primero. Se considerarán como días inhábiles, para efectos del cómputo de los plazos para que las Comisiones emitan sus resoluciones, durante el segundo año de ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura, los sábados, domingos y los siguientes días:

"1. Lunes 16 de septiembre de 2018; 2. Lunes 18 de noviembre de 2019 (en conmemoración del 20 de noviembre); ..."



primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

45. Por su parte, en la Gaceta del Senado fue publicado el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política mediante el cual se establece el calendario de sesiones para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura de siete de febrero de dos mil diecinueve; posteriormente, se publicó el acuerdo mediante el cual se modifica el calendario de sesiones para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura; finalmente, se publicó el acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, por el cual la Junta de Coordinación Política estableció el calendario de sesiones para el primer periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

46. Cabe señalar que, como se determinó en la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, a juicio de este Tribunal Pleno no puede considerarse que los días útiles referidos en el artículo 232 de la Ley de Amparo son los días en que ambas Cámaras celebran sus sesiones ordinarias, que en términos de los artículos 36, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados⁴³ y 50, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Senadores⁴⁴ son generalmente los martes y jueves.

47. Lo anterior, porque considerar como días hábiles sólo los días martes y jueves contravendría el principio constitucional de justicia pronta y expedita y la finalidad establecida en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once en la fracción II del artículo 107 constitucional (previo a la reforma publicada el once de marzo de dos mil veintiuno), en la que el Constituyente Permanente modificó el alcance del principio de relatividad de las sentencias del juicio de

⁴³ **Artículo 36.**

"1. Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el Pleno. Podrán realizarse sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la conferencia."

⁴⁴ **Artículo 50**

"...

"2. Las sesiones ordinarias se efectúan preferentemente los días martes y jueves de cada semana. Pueden convocarse también en días diferentes, cuando así lo considere el presidente."



amparo mediante el establecimiento de la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyo propósito es que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expulse del orden jurídico las disposiciones consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación emitida por reiteración en amparos indirectos en revisión.⁴⁵

⁴⁵ En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores –Cámara de Origen–, fue expuesto lo siguiente:

"Declaratoria general de inconstitucionalidad (artículo 107, fracción II)

"Uno de los principios fundamentales sobre los cuales se encuentra construido el juicio de amparo en México es el de relatividad de las sentencias de amparo. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivó la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, es importante destacar que el hecho que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

"Debe precisarse que esta fórmula adquiere importancia exclusivamente en los amparos en contra de las normas generales.

"Estas Comisiones Unidas consideran que no obstante la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y, en consecuencia, es impostergable su revisión.

"Por lo que estas Comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

"A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

"Por otro lado, debe decirse que en un país con serias desigualdades económicas y sociales es una injusticia la permanencia de normas inconstitucionales y su obligatoriedad para la inmensa mayoría de los gobernados, sólo porque no promovieron un juicio de amparo, a pesar de haber sido declaradas inconstitucionales.

"Estas razones han sido valoradas por estas Comisiones Dictaminadoras y, en consecuencia, procede aprobar la propuesta contenida en la fracción II, segundo párrafo del artículo 107 de la iniciativa.

"En efecto, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad en aquellos juicios de amparo indirecto en revisión en los que establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general respecto de la Constitución.



48. Ahora, la jurisprudencia derivada de las ejecutorias dictadas en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018 fue notificada al Congreso de la Unión el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, por lo que surtió sus efectos ese mismo día de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo.⁴⁶

"Si bien en el texto contenido en la iniciativa que se dictamina se establece que dicha declaratoria procederá en los términos y condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, estas Comisiones Unidas estiman pertinente establecer ciertos requisitos de procedencia de dicha declaratoria, dejando los demás términos para su desarrollo en la ley reglamentaria.

"En consecuencia, se pretende establecer en el segundo, tercero y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de amparo indirecto en revisión de que conozca, resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, debe informar a la autoridad emisora de la norma, únicamente para su conocimiento.

"Posteriormente cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora de la norma. Si transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Corte emitirá, siempre que sea aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

"Este procedimiento de declaratoria no aplicará a las normas generales en materia tributaria. La razón de esto último obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

"Si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial, siendo además que tal declaratoria no procede en forma automática sino respetando las condiciones y plazos antes referidos, permitiendo que sea el propio órgano emisor de la norma quien reforme o modifique la norma declarada inconstitucional y no siendo así, la Suprema Corte de Justicia sea quien emita la declaratoria general de inconstitucionalidad, aprobada por una mayoría calificada, lo que pretende preservar con ello, el pleno respeto y equilibrio entre los Poderes de la Unión.

"En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances de la declaratoria general con gran cuidado, en la ley reglamentaria deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Debido a los alcances de la resolución, en la ley reglamentaria deberá establecerse que la declaratoria deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

"En ese tenor se considera conveniente ajustar el texto del párrafo de la fracción II del artículo referido, a fin de armonizarlos con los subsecuentes párrafos que refieren la mencionada declaratoria general de inconstitucionalidad."

⁴⁶ **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:



49. Así, el plazo de noventa días útiles transcurrió del veinte de febrero al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve,⁴⁷ sin tomar en cuenta el periodo de receso, sábados y domingos, así como los días dieciocho de marzo, dieciocho y diecinueve de abril y dieciséis de septiembre, todos del dos mil diecinueve, en términos de los acuerdos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores referidos.

50. Para mayor claridad del cómputo, en los siguientes cuadros es representado gráficamente la fecha en que fue notificada a las Cámaras del Congreso de la Unión la reiteración de criterios en las ejecutorias dictadas en los recursos de revisión y los días comprendidos dentro de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión conforme a los artículos 65 y 66 de la Constitución General y los acuerdos referidos.

Febrero de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19 Notifi- cación	20 Corre término. Día -1-	21 -2-	22 -3-	23
24	25 -4-	26 -5-	27 -6-	28 -7-		

"I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas."

⁴⁷ "Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento."



Marzo de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1 -8-	2
3	4 -9-	5 -10-	6 -11-	7 -12-	8 -13-	9
10	11 -14-	12 -15-	13 -16-	14 -17-	15 -18-	16
17	18 Inhábil	19 -19-	20 -20-	21 -21-	22 -22-	23
24	25 -23-	26 -24-	27 -25-	28 -26-	29 -27-	30
31						

Abril de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1 -28-	2 -29-	3 -30-	4 -31-	5 -32-	6
7	8 -33-	9 -34-	10 -35-	11 -36-	12 -37-	13
14	15 -38-	16 -39-	17 -40-	18 Inhábil	19 Inhábil	20
21	22 -41-	23 -42-	24 -43-	25 -44-	26 -45-	27
28	29 -46-	30 -47-				



Periodo de receso del 1 de mayo al 31 de agosto de 2019

Septiembre de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2 -48-	3 -49-	4 -50-	5 -51-	6 -52-	7
8	9 -53-	10 -54-	11 -55-	12 -56-	13 -57-	14
15	16 Inhábil	17 -58-	18 -59-	19 -60-	20 -61-	21
22	23 -62-	24 -63-	25 -64-	26 -65-	27 -66-	28
29	30 -67-					

Octubre de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1 -68-	2 -69-	3 -70-	4 -71-	5
6	7 -72-	8 -73-	9 -74-	10 -75-	11 -76-	12
13	14 -77-	15 -78-	16 -79-	17 -80-	18 -81-	19
20	21 -82-	22 -83-	23 -84-	24 -85-	25 -86-	26
27	28 -87-	29 -88-	30 -89-	31 -90-		

51. Como se explicará posteriormente, a la fecha del vencimiento del plazo no se había resuelto el problema de inconstitucionalidad, no obstante que mediante reforma a la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete se reformaron algunos de los artículos



declarados inconstitucionales, a saber: el 237, 245, fracción I, e implícitamente, el 248 (que remite expresamente a la fracción I del artículo 245).

52. Sin embargo, mediante oficio PR1P2A/49-10/2019, de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, la senadora Mónica Fernández Balboa, presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, hizo del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la Comisión de Justicia, como Comisión coordinadora de los trabajos legislativos del Senado, solicitó una prórroga del plazo constitucional, a fin de agotar el procedimiento legislativo correspondiente.

53. Mediante proveído de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó a la presidenta del Senado de la República que en sesión privada celebrada por el Pleno de la Suprema Corte el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve se acordó que, de manera excepcional y por única ocasión, atendiendo a la complejidad de la materia, se otorgó una prórroga del plazo respectivo, el cual vencería el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión; plazo que transcurrió del primero de febrero al treinta de abril de dos mil veinte.

54. Posteriormente, en sesión privada de diecisiete de abril de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó conceder una segunda prórroga.

55. Vencida la segunda prórroga, mediante oficio recibido el diez de diciembre de dos mil veinte, la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión manifestó que las Comisiones de Justicia y Salud realizaron diversas reuniones con la finalidad de llevar a cabo un análisis integral de la minuta de reformas a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, y propone la expedición de una Ley Federal para la Regulación de la cannabis; sin embargo, debido a la complejidad de las reformas y el impacto social de las mismas, obligaron a la Cámara de Diputados a escuchar todas las voces interesadas y a garantizar que exista un amplio debate, por lo que se convocaron a una serie de audiencias públicas en materia de la regulación del cannabis.

56. Expuso, además, que tanto la Comisión de Derechos Humanos y de Presupuesto y Cuenta Pública se abocaron al análisis de la minuta para emitir



su opinión conforme a las materias de estudio, mismas que emitieron oportunamente su opinión y la remitieron a las comisiones dictaminadoras.

57. Refirió que, con base en lo anterior, resultaba necesario la adecuación de tres ordenamientos que integran la minuta. Destacó que el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados culminó el quince de diciembre de dos mil veinte, mientras que el del Senado de la República culminó el once de diciembre de la misma anualidad. Esto sin omitir mencionar la contingencia sanitaria motivada por la pandemia derivada del virus SARS-CoV2 (COVID-19), que ha complicado que el proceso legislativo se desahogue con la profundidad y cuidado que implica.

58. Como consecuencia, solicitó ampliar el plazo otorgado al próximo periodo ordinario de sesiones a fin de no dejar de lado las voces y expresiones vertidas en el parlamento abierto realizado, y en esa medida, estar en condiciones de culminar el trámite legislativo.

59. Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo del conocimiento que en sesión privada celebrada el mismo día, por unanimidad de once votos, el Pleno aprobó extender la prórroga del plazo para superar el problema de inconstitucionalidad, el cual vencería el último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que **transcurrió del primero de febrero al treinta de abril de dos mil veintiuno**; lo anterior, tomando en cuenta la situación derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el grave riesgo que implica la enfermedad del coronavirus COVID-19, así como la necesidad de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuente con el tiempo necesario para ejercer sus atribuciones.

60. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que dicha prórroga ha fenecido y no ha sido superado el problema de inconstitucionalidad, a pesar de que, como se adelantó, mediante reforma a la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete se reformaron algunos de los artículos declarados inconstitucionales, a saber, el 237, 245, fracción I, e implícitamente, el 248 (que remite expresamente a la fracción I del artículo 245).



61. En efecto, este Tribunal Pleno considera importante destacar que en la jurisprudencia precisada se declaró, no la inconstitucionalidad de normas aisladas, sino la de un *sistema de prohibiciones administrativas*, previsto en diversas *porciones* de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,⁴⁸ específicamente, el de aquellas porciones que prohíben absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos.

62. Lo anterior, porque la Primera Sala consideró que ese sistema provoca una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad previsto en el artículo 1o. constitucional, pues existen medios alternativos a la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana que son igualmente idóneos para proteger la salud y el orden público, pero restringen en menor grado a ese derecho fundamental, y la prohibición absoluta ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida.

63. Ahora bien, un conjunto de normas constituye un sistema normativo si dichas normas forman una unidad porque entablan entre sí relaciones sistemáticas, ya sea por remisión expresa o tácita, o por relaciones de jerarquía, contenido, temporalidad o generalidad, de manera que el sentido, alcance, validez u operatividad de las mismas⁴⁹ dependa de su estrecha conexión o íntima relación de dependencia. Dicho con otras palabras, un conjunto de normas es un sistema

⁴⁸ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

⁴⁹ Ver tesis: 2a./J. 91/2018 (10a.): "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO. En atención a que la legislación de la materia y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el Juez de amparo debe fijar la pretensión fundamental del quejoso y resolver de manera congruente con ello, se considera que cuando el tema esencial de la litis vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, por constituir un sistema normativo, lo conducente es que el estudio de constitucionalidad comprenda las normas vinculadas estrechamente dentro del sistema de que se trate, aunque no



normativo si es necesario integrar, interpretativamente, el conjunto de sus disposiciones para extraer de ellas el sentido normativo de las mismas, como podría ser el establecimiento de determinadas prohibiciones, derechos, facultades u obligaciones.

64. En el caso, las porciones normativas declaradas inconstitucionales, contenidas en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,⁵⁰ constituyen un genuino sistema normativo porque la prohibición absoluta de que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos se genera a partir de la integración de diversas porciones de las mismas, que incluso contienen un sistema de remisiones expresas entre ellas.

65. En efecto, los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud,⁵¹ cuyas porciones normativas se invadieron, establecían lo siguiente:

"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto

hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, habida cuenta que de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa, sin que ello implique que el juzgador federal pueda variar la litis al introducir al estudio normas –no reclamadas– que no correspondan con la pretensión fundamental del quejoso o que no estén vigentes al momento de la presentación de su demanda, ya que la materia de la impugnación es lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación. Este criterio no implica que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a 'sistema normativo', se alude al conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas."

⁵⁰ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

⁵¹ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

"Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:



"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

"Denominación "Común internacional	Otras denominaciones Comunes o vulgares	Denominación Química
"...		
"No Tiene	THC	Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: ◀6a (10a), ◀6a (7), ◀7, ◀8, ◀9, ◀10, ◀9 (11) y sus variantes estereoquímicas.

"...

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga."

"Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;



"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

66. Al respecto, cabe hacer dos precisiones. La primera, que la prohibición declarada inconstitucional está contenida no en la totalidad de esas disposiciones, sino sólo en las porciones normativas resaltadas (con la salvedad del artículo 248, como se precisa enseguida), de cuya relación sistemática se extrae, interpretativamente, dicha prohibición.

67. La segunda, que la prohibición prevista en el artículo 248 tiene un alcance más amplio de la que fue declarada inconstitucional, pues se refiere a la prohibición de cualquier acto de los previstos en el artículo 247, en relación con *todas* las sustancias clasificadas en la fracción I del artículo 245, y no solamente del THC y sus variantes estereoquímicas.

68. En este sentido, como se precisó en las ejecutorias de las que derivaron las jurisprudencias citadas, la Primera Sala *no declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de esas disposiciones, sino solamente de aquellas porciones de las mismas que prohíben absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos.*



69. Dichas porciones coinciden con las partes que han sido resaltadas de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, de la Ley General de Salud,⁵² y con la norma implícita en el artículo 248 que remite, específicamente, a la parte resaltada de la fracción I del artículo 245, que se refiere al THC y sus variantes estereoquímicas.

70. Ahora bien, el problema de inconstitucionalidad advertido no se superó con la reforma a los artículos 237, 245, fracción I y 248 de la Ley General de Salud (reformado implícitamente, porque remite expresamente al 245, fracción I), publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete (y actualmente vigente), porque dichas reformas no eliminaron la prohibición absoluta de que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos.

71. En efecto, las normas reformadas quedaron como sigue:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

⁵² En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



"Denominación Común internacional	Otras denominaciones Comunes o vulgares	Denominación Química
"Catinona	No tiene	(-)-?-aminopropiofenona.
"Mefedrona	4- Metilmetcatitona	2-methylamino- 1ptolypropan-1-one
"No tiene	DET	n,n-dietiltriptamina
"No tiene	DMA	dl-2,5-dimetoxi- ?-metilfeniletilamina.
"No tiene	DMHP	3-(1,2-dimetilhetil)-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6H dibenzo (b,d) pirano.
"No tiene	DMT	n,n-dimetiltriptamina.
"Brolamfetamina	DOB	2,5-dimetoxi-4-bromoanfetamina.
"No tiene	DOET	d1-2,5-dimetoxi-4-etil-? metilfeniletilamina.
"(+)-Lisergida	LSD, LSD-25	(+)-n,n-dietilisergamida (dietilamida del ácido d-lisérgico).
"No tiene	MDA	3,4-metilenodioxianfetamina.
"Tenanfetamina	MDMA	dl-3,4-metilendioxi-n,-dimetilfeniletilamina.
"No tiene	Mescalina (peyote; Lo- phophora Williams II Anhalonium williams II; Anhalonium lewin II.	3,4,5-trimetoxifenetilamina.
"No tiene	MMDA.	dl-5-metoxi-3,4- metilendioxi-?-metilfeniletilamina.
"No tiene	Parahexilo	3-hexil-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6h-dibenzo [b,d] pirano.



"Eticlidina	PCE	n-etil-1-fenilciclohexilamina.
"Roliclidina	PHP, PCPY	1-(1-fenilciclohexil) pirrolidina.
"No tiene	PMA	4-metoxi- ? - metilfenile-tilamina
"No tiene	Psilocina, Psilotsina	3-(2-dimetilaminoetil) -4-hidroxi-indol.
"Psilocibina	Hongos Alucinantes De cualquier Variedad botánica, en especial las especies psilocybe mexicana, stopharia cubensis y conocybe, y sus principios activos.	fosfato dihidrogenado de 3-(2-dimetil-aminoetil) -indol-4-ilo
"No tiene	STP, DOM	2-amino-1-(2,5 dimetoxi-4- metil) fenilpropano.
"Tenoclidina	TCP	1-[1-(2-tienil) ciclohexil]- piperi-dina.
"[Eliminaron THC]		
"Canabinoides "Sintéticos	K2	
"No tiene	TMA	dl-3,4,5-trimetoxi- -metilfeniletilamina.
"Piperazina TFMPP	No tiene	1,3- trifluoromethylphenylpiperazina
"Piperonal o heliotropina		
"Isosafrol		
"Safrol		



"Cianuro de bencilo		
"Alfa-fenilacetoo-cetonitrilo (APAAN)		

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga.

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, y que son:

"Amobarbital

"Anfetamina

"Butorfanol

"Ciclobarbital

"Dextroanfetamina (dexanfetamina)

"Fenetilina

"Fenciclidina

"Heptabarbital

"Meclocualona

"Metacualona



"Metanfetamina

"Nalbufina

"Pentobarbital

"Secobarbital.

"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones mayores al 1%, los siguientes isómeros: [N. de E. véase fórmula en el D.O.F. primera sección de 19 de junio de 2017, página 57].

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, y que son:

"Benzodiazepinas:

(Reubicado, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Ácido barbitúrico (2, 4, 6 trihidroxipirimidina)

"Alprazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Amoxapina

"Bromazepam

"Brotizolam

"Camazepam

"Clobazam



"Clonazepam

"Cloracepato dipotásico

"Clordiazepoxido

"Clotiazepam

"Cloxazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Clozapina

"Delorazepam

"Diazepam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Efedrina

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Ergometrina (ergonovina)

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Ergotamina

"Estazolam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"1-Fenil 2- Propanona

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Fenilpropanolamina



"Fludiazepam

"Flunitrazepam

"Flurazepam

"Halazepam

"Haloxazolam

"Ketazolam

"Loflasepato de etilo

"Loprazolam

"Lorazepam

"Lormetazepam

"Medazepam

(Reformado, [N. de E. adicionado], D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Midazolam

"Nimetazepam

(F. de E., D.O.F. 18 de febrero de 1988)

"Nitrazepam

"Nordazepam

"Oxazepam

"Oxazolam



(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Pemolina

(Reubicada, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Pimozide

"Pinazepam

"Prazepam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Pseudoefedrina

(Reubicada, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Quazepam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Risperidona

"Temazepam

"Tetrazepam

"Triazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Zipeprol

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Zopiclona



"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Otros:

"Anfepramona (dietilpropion)

(F. de E., D.O.F. 18 de febrero de 1988)

"Carisoprodol

"Clobenzorex (clorofentermina)

"Etclorvinol

"Fendimetrazina

"Fenproporex

"Fentermina

"Glutetimida

"Hidrato de cloral

"Ketamina

"Mefenorex

"Meprobamato

"Trihexifenidilo.

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:



"Gabob (ácido gamma amino beta hidroxibutirico)

"Alobarbitol

"Amitriptilina

"Aprobarbitol

"Barbitol

"Benzofetamina

"Benzquinamina

"Biperideno

"Buspirona

"Butabarbitol

"Butalbital

"Butaperazina

"Butetal

"Butriptilina

"Cafeína

"Carbamazepina

"Carbidopa

"Carbromal



"Clorimipramina

"Clorhidrato

"Cloromezanona

"Cloropromazina

"Clorprotixeno

"Deanol

"Desipramina

"Ectilurea

"Etinamato

"Fenelcina

"Fenfluramina

"Fenobarbital

"Flufenazina

"Flumazenil

"Haloperidol

"Hexobarbital

"Hidroxicina

"Imipramina



"Isocarboxazida
"Lefetamina
"Levodopa
"Litio-carbonato
"Maprotilina
"Mazindol
"Mepazina
"Metilfenobarbital
"Metilparafinol
"Metiprilona
"Naloxona nor-pseudoefedrina (+) catina
"Nortriptilina
"Paraldehido
"Penfluridol
"Pentotal sódico
"Perfenazina
"Pipradrol
"Promazina



"Propilhexedrina

"Sertralina

"Sulpiride

"Tetrabenazina

"Tetrahydrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones iguales o menores al 1%, los siguientes isómeros: [N. de E. véase fórmula en el D.O.F. primera sección de 19 de junio de 2017, página 59].

"Tialbarbital

"Tiopental

"Tioproperazina

"Tioridazina

"Tramadol

"Trazodone

"Trazolidona

"Trifluoperazina

"Valproico (ácido)

"Vinilbital.

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.



(Adicionado, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1% o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

72. De las reformas mencionadas se advierte lo siguiente.

73. De la prohibición prevista en el artículo 237, se eliminó la referencia a la cannabis *índica*, *sativa* y *americana*. No obstante, esta eliminación tiene alcance sólo en relación con la permisión del uso de la cannabis con fines médicos, pero no con fines recreativos, pues dicha prohibición subsiste en el último párrafo del artículo 235, que no se modificó, y prevé que el uso de esa sustancia *sólo* podrá autorizarse con fines médicos y científicos, esto es, que es condición necesaria para la autorización que su uso sea para esos fines y no para unos diversos, lo que implica, lógicamente, la persistencia de la prohibición de autorizar el uso de esa sustancia para fines diversos, como lo es el consumo recreativo.

74. Por su parte, de la fracción I del artículo 245 se eliminó la referencia al THC y sus variantes estereoquímicas, pero dicha sustancia se reclasificó en las fracciones II y IV de dicho artículo, que prevén, respectivamente, las sustancias con algún valor terapéutico que entrañan graves problemas de salud (en concentraciones superiores al 1%) y las consideradas con amplios usos terapéuticos a pesar de que constituyen un problema menor de salud (en concentraciones inferiores al 1%).

75. Esta reclasificación, si bien permitirá el uso del THC y sus variantes estereoquímicas para fines médicos, no elimina el problema de constitucionalidad, pues persiste la prohibición del uso de esa sustancia con fines recreativos en el último párrafo del artículo 247, que no se modificó, y prevé que el uso de



esa sustancia *sólo* podrá autorizarse con fines médicos y científicos, esto es, que es condición necesaria para la autorización que su uso sea para esos fines y no para unos diversos, lo que implica, lógicamente, la persistencia de la prohibición de autorizar el uso de esa sustancia para fines diversos, como lo es el consumo recreativo.

76. Y, si bien el artículo 248 no se modificó, el hecho de que se haya eliminado el THC y sus variantes estereoquímicas de la fracción I del artículo 245, al que remite, no elimina la prohibición de autorizar su uso recreativo, que subsiste en el artículo 247, último párrafo. En todo caso, esa modificación implícita, a través de la modificación a la norma a la que remite, sólo permite su autorización para fines médicos.

77. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que el problema de constitucionalidad advertido en la jurisprudencia de la Primera Sala, consistente en la prohibición absoluta para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, prevista en el *sistema de prohibiciones administrativas* establecido en diversas *porciones* de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud,⁵³ **no ha sido superado mediante las reformas a la Ley General de Salud, publicadas el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Y, si bien es un hecho notorio para este Tribunal Pleno que el Congreso de la Unión está considerando una serie de cambios legales para superar el sistema de prohibiciones que dio lugar a la jurisprudencia precisada, hasta este momento no ha concluido el proceso legislativo.**

78. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno), este Tribunal Pleno emite la declaratoria general de inconstitucionalidad, en los términos que se precisarán en el siguiente apartado.

⁵³ En su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.



III. EFECTOS

79. Este Tribunal Pleno considera importante remarcar que el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno)⁵⁴ confiere a esta Suprema Corte amplias facultades para fijar los efectos que deban imprimirse a una declaratoria general de inconstitucionalidad, con la finalidad de que se supere eficazmente el problema de inconstitucionalidad generado por las normas declaradas inconstitucionales en su jurisprudencia. En este sentido, debe entenderse que la Suprema Corte tiene vastas facultades para apreciar e imponer, caso por caso, las medidas que considere necesarias para garantizar que la declaratoria general de inconstitucionalidad cumpla cabalmente su cometido.

80. Por su parte, el artículo 234 de la Ley de Amparo⁵⁵ establece que:

"Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y,

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵⁴ "Artículo 107. ...

"II. ...

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, **en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.**"

⁵⁵ Vigente hasta antes de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.



81. Este Tribunal Pleno considera que, para precisar adecuadamente los efectos de esta declaratoria general, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia de la Primera Sala declaró la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, ***en su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete***, que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, por considerarlo violatorio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad reconocido por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

82. Ahora bien, como se expuso en las consideraciones de esta resolución, los artículos 237, 245, fracción I, e implícitamente, el 248 (que remite expresamente a la fracción I del artículo 245) fueron modificados en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. La reforma consistió en eliminar de la prohibición prevista en el artículo 237 la referencia a la cannabis sativa, índica y americana, así como en eliminar la prohibición implícita prevista en el artículo 248, al eliminar el THC de la fracción I del artículo 245, al que remite.

83. Sin embargo, como se justificó previamente, la prohibición para autorizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, persiste en la Ley General de Salud, en los artículos 235, último párrafo, y 247, último párrafo, que no fueron modificados.

84. Ahora bien, las porciones normativas referidas no se refieren a la materia penal y, por tanto, no procede dar efectos retroactivos a esta declaratoria general.

85. En consecuencia, a juicio de este Tribunal Pleno, el problema de inconstitucionalidad advertido se superará limitando la declaratoria general de inconstitucionalidad a las porciones normativas en las que subsiste la prohibición en cuestión, previstas en los artículos 235, último párrafo, y 247, último párrafo, de la Ley General de Salud, que no fueron modificados.



86. Luego, este tribunal emite la declaratoria general, únicamente, **de las porciones normativas que indican "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y" de los artículos 235, último párrafo, y 247, último párrafo, de la Ley General de Salud, vigente, resaltadas a continuación:**

"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o



preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

"...

"[Ya no se incluye al THC en la lista]

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga."

"Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;



"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud."

87. Esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y no podrá tener efectos retroactivos.

88. Es importante enfatizar, ante todo, que los alcances de esta declaratoria general de inconstitucionalidad se limitan a remover los obstáculos jurídicos para permitir la autorización del consumo personal y regular con fines meramente lúdicos o recreativos, exclusivamente, del estupefaciente cannabis [sativa, índica y americana, su resina, preparados y semillas] y del psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocidos como "marihuana".

89. Por tanto, esta declaratoria general de inconstitucionalidad no tiene como efectos permitir que se autorice el consumo lúdico o recreativo de estupefacientes o psicotrópicos distintos a los que en conjunto se conocen como marihuana.

90. En efecto, con la declaratoria general de inconstitucionalidad de esas porciones normativas, se remueve el obstáculo jurídico para que la Secretaría de Salud, a través del órgano competente, autorice en lo sucesivo las actividades



relacionadas con el autoconsumo de, **exclusivamente, cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos**, respetando el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad reconocido por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que se estima necesario ordenar la notificación de la misma también a la Secretaría de Salud y a la Cofepris.

91. En la inteligencia de que en lo sucesivo, y mientras el Congreso de la Unión no legisle al respecto, la Secretaría de Salud deberá emitir esas autorizaciones sólo a personas adultas y para los efectos precisados en las ejecutorias respectivas, a saber: la adquisición, siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte, **exclusivamente**, del estupefaciente cannabis (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico "THC" [tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como marihuana.

92. Asimismo, la Cofepris deberá establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla y tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado, sin que la autorización incluya en ningún caso la permisión de importar, comerciar, suministrar, o cualquier otro acto que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.

93. Además, al emitir las autorizaciones la Cofepris deberá precisar que el ejercicio del derecho de autoconsumo de cannabis y THC con fines lúdicos o recreativos en ningún caso podrá hacerse afectando a terceros, por lo que ese derecho no deberá ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hubieran brindado su autorización, y precisará que no está permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de esas sustancias, ni realizar, en general, cualquier otra actividad bajo los efectos de esas sustancias que pueda poner en riesgo o dañar a terceros.

94. De esta manera, invalidando las porciones normativas precisadas y vinculando a la Secretaría de Salud, a través del órgano competente, a emitir las autorizaciones necesarias para permitir las actividades necesarias para el



autoconsumo recreativo de cannabis y THC, con las limitaciones y restricciones precisadas, este Tribunal Pleno considera que se supera el problema de constitucionalidad advertido por la jurisprudencia de la Primera Sala.

95. Por último, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación exhorta al Congreso de la Unión a legislar respecto del derecho al autoconsumo recreativo de cannabis y THC, a fin de generar seguridad jurídica a los usuarios y a terceras personas, así como las condiciones de información necesarias para ejercerlo responsablemente; a tomar las medidas que estime pertinentes para tratar esta cuestión como un problema de salud pública; y para brindar a las autoridades de Salud un marco normativo que les permita delimitar adecuadamente el ejercicio de ese derecho para evitar daños a terceros, sin que corresponda a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dar mayores lineamientos respecto de las políticas que el legislador, en uso de su libertad política, decida tomar al respecto.

96. No pasa inadvertida la posibilidad de que subsistan negativas de la Cofepris a autorizar el consumo lúdico o recreativo de cannabis y THC fundamentadas en las disposiciones de la Ley General de Salud, en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, que se encuentren reclamadas en juicios de amparo pendientes de resolver. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que, al respecto, los tribunales de amparo deberán resolver teniendo en cuenta las normas de la Ley General de Salud aplicadas en dicha negativa y la jurisprudencia de esta Suprema Corte al respecto.

97. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, en su porción normativa "sólo podrán realizarse con fines médicos y



científicos y", y 247, último párrafo, en su porción normativa "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y", de la Ley General de Salud, para los alcances establecidos en esta ejecutoria, la cual surtirá efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados II y III de esta decisión.

TERCERO.—Notifíquese esta sentencia a la Secretaría de Salud y a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para los efectos precisados en el apartado III de esta determinación.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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 y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones (competencia, procedencia, legitimación y antecedentes).

En relación con los puntos resolutiveos segundo y tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones (estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad). La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la declaratoria general de inconstitucionalidad de los artículos 235, párrafo último, en su porción normativa "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y", y 247, párrafo último, en su porción normativa "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y", de la Ley General de Salud vigente y 2) determinar que la declaratoria general de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a los efectos, consistente en: 3) notificar esta resolución a la Secretaría de Salud y a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) para que, en lo sucesivo y mientras el Congreso de la Unión no legisle al respecto, por una parte, la Secretaría de Salud emita las autorizaciones de las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos sólo a personas adultas y para los efectos de adquisición, siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte del estupefaciente cannabis (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico "THC" [tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como marihuana y, por otra parte, la Cofepris establezca los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla para tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado, sin que la autorización incluya en ningún caso la permisión de importar, comerciar, suministrar o cualquier otro acto que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas ni la afectación a terceros, por lo que ese derecho no deberá ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hubieran brindado su autorización, y precisará que no está permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de esas sustancias ni realizar, en general, cualquier otra actividad bajo los efectos de esas sustancias que pueda poner en riesgo o dañar a terceros, 4) exhortar al



Congreso de la Unión a legislar respecto del derecho al autoconsumo recreativo de cannabis y THC a fin de generar seguridad jurídica a los usuarios y a terceras personas y 5) precisar que, si bien subsiste la tramitación de juicios de amparos en contra de las negativas de la Cofepris con fundamento en la Ley General de Salud, en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, los tribunales de amparo deberán resolver teniendo en cuenta las normas de la Ley General de Salud aplicadas en dicha negativa y la jurisprudencia de esta Suprema Corte al respecto. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 938, con número de registro digital: 2017869.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa que formula en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

Criterio de la mayoría

En la ejecutoria aprobada por la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, se determinó esencialmente declarar inconstitucional –con



efectos generales– las normas que contienen el sistema administrativo de prohibición del consumo de cannabis y THC con fines recreativos, vinculando a la autoridad sanitaria correspondiente a emitir lineamientos regulatorios y las autorizaciones respectivas, exclusivamente respecto de ese estupefaciente.

Los efectos de dicha declaratoria se establecieron como a continuación se expone:

- Se surten a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- No tienen efectos retroactivos.
- Se remueve el obstáculo jurídico para que la Secretaría de Salud, a través del órgano competente, autorice en lo sucesivo las actividades relacionadas **únicamente** con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, respetando el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. Por lo que se ordena su notificación a la Secretaría de Salud y a la Cofepris.
- En lo sucesivo y en tanto el Congreso de la Unión no legisle al respecto, la Secretaría de Salud deberá emitir las autorizaciones sólo a personas adultas y para los efectos precisados en las ejecutorias respectivas, a saber: la adquisición, siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte únicamente del estupefaciente cannabis (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico "THC" (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocido como marihuana.
- La Cofepris debe establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla y tomar las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado, sin que la autorización incluya la permisión de importar, comerciar, suministrar o cualquier otro acto que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.
- Al emitir las autorizaciones la Cofepris deberá precisar que el ejercicio del derecho de autoconsumo únicamente de cannabis y THC con fines lúdico-recreativos, se debe ceñir a las modalidades siguientes:
 - En ningún caso podrá hacerse afectando a terceros.
 - No debe ejercerse frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren personas que no hubieran brindado su autorización.



- No está permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de esas sustancias, ni realizar, en general, cualquier otra actividad bajo sus efectos que pueda poner en riesgo o dañar a terceros.
- Se exhorta al Congreso de la Unión a legislar respecto del derecho al autoconsumo recreativo de cannabis y THC, a fin de generar seguridad jurídica a los usuarios y a terceras personas, así como las condiciones de información necesarias para ejercerlo responsablemente; a tomar las medidas que estime pertinentes para tratar esta cuestión como un problema de salud pública; y para brindar a las autoridades de Salud un marco normativo que les permita delimitar adecuadamente el ejercicio de ese derecho para evitar daños a terceros, sin que corresponda a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dar mayores lineamientos respecto de las políticas que el legislador, en uso de su libertad política, decida tomar al respecto.
- Puede existir la posibilidad de que subsistan negativas de la Cofepris a autorizar el consumo lúdico o recreativo de cannabis y THC, fundamentadas en las disposiciones de la Ley General de Salud, en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, que se encuentren reclamadas en juicios de amparo pendientes de resolver. Sin embargo, los tribunales de amparo deberán resolver teniendo en cuenta las normas de la Ley General de Salud aplicadas en dicha negativa y la jurisprudencia de esta Suprema Corte al respecto.

Motivos del disenso

Con todo respeto, no comparto las consideraciones ni el sentido de la anterior decisión, pues estimo que con la declaratoria general de inconstitucionalidad se genera un enorme vacío legal y una caótica situación en la expedición de autorizaciones para su consumo lúdico, cuya falta de regulación en forma integral, provocará una mayor situación de inconstitucionalidad, por la falta de seguridad jurídica que habrá en las condiciones en las que operarán tales autorizaciones, todo ello en perjuicio de los propios consumidores y de la sociedad en general.

En mi opinión, debemos tener presente que la declaratoria general de inconstitucionalidad se incorpora a la Constitución General excluyendo a la materia tributaria, por lo inconveniente que sería dejar sin recursos a la administración pública con los consecuentes efectos desastrosos que ello acarrearía, ya que se privaría de recursos suficientes para el cumplimiento adecuado de las



funciones a cargo de los Poderes del Estado y la adecuada prestación de los servicios públicos.

De esa limitación en el ámbito fiscal, se deduce la necesidad de que, en otras materias, como la relativa al consumo de un estupefaciente, esta SCJN también evalúe si la expulsión de normas del orden jurídico tiene como resultado una protección efectiva de los derechos humanos de toda la población, en comparación con lo que acontecería de llegar a preservar las normas.

En ese sentido, la declaratoria general inconstitucionalidad es una facultad de la SCJN, no una obligación.

En estos casos la SCJN no se encuentra conminada indefectiblemente a declarar los efectos generales de la inconstitucionalidad, ya que como lo ha reconocido la mayoría de sus integrantes, esta decisión no se reduce a un procedimiento en el que simplemente se verifique el cumplimiento de ciertos requisitos procesales y formales, sino que deben revisarse también las consecuencias materiales de la decisión, sobre todo en las políticas públicas correspondientes, es decir, en los alcances que tendrá.

En el caso concreto del tema de cannabis, advierto que el tipo de disposiciones materia del presente asunto constituyen un sistema normativo –como la propia ejecutoria lo reconoce (párrafo 64)– cuya naturaleza es eminentemente prohibitiva, por lo que el efecto de la declaratoria general de inconstitucionalidad, es el de obligar a la autoridad administrativa a la emisión de las autorizaciones para el abastecimiento individual de los insumos necesarios para el consumo recreativo del estupefaciente, lo cual, desde mi punto de vista, no puede llevarse a cabo sin una regulación adecuada, pues se trata de sustancias que exigen robustos controles sanitarios, técnicos y administrativos complementarios, por los riesgos que implica para la salud de las personas consumidoras dejar de establecer las condiciones mínimas de calidad del producto, así como obviar las posibles afectaciones que podrían producirse en otras personas que, a pesar de no ser consumidoras directas podrían verse perjudicadas por un consumo irresponsable del estupefaciente, por ejemplo, por falta de reglas para evitar los daños que produce el "**humo de segunda y tercera mano**",¹ en particular a los niños, a los menores, o personas ajenas a los consumidores.

¹ El humo ajeno se conoce como "humo de tabaco ambiental" o "humo de segunda mano" se compone de una mezcla de dos tipos de humo que provienen de la combustión, el humo que exhala un fumador y el que proviene del extremo de un cigarro encendido, pipa o puro. Este humo es el que



La ejecutoria decreta algunas salvaguardas para evitar esos efectos perniciosos de la declaratoria general de inconstitucionalidad, tales como permitir sólo a las personas adultas el acceso al estupefaciente en cuestión; prohibir el consumo frente a menores de edad o en lugares públicos; así como conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo sus efectos, y en general, realizar actividades bajo sus influjos que puedan poner en riesgo o dañar a terceros.

No obstante, considero que tales medidas –siendo muy adecuadas– no son suficientes para lograr las condiciones jurídicas que requiere el control responsable del consumo recreativo del estupefaciente, especialmente, por un mal manejo que pudiera derivar en daños a la salud de la niñez, grupo social que la experiencia ha demostrado, es el mayormente expuesto a resentir los efectos de las adicciones en general, con los consecuentes resultados, en ocasiones trágicos, del temprano acceso a las sustancias, cuyo consumo la legislación ha reservado para los adultos.

Conforme con los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República, el diseño del Estado Mexicano es de una República **representativa**, democrática, laica y federal, en la que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia.

Asimismo, conforme con el artículo 1o. de la Constitución General, 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.

En ese sentido, la actividad del Estado para proteger el amplio espectro del derecho humano a la salud, al menos en el consumo de ciertas drogas como la marihuana,

llena restaurantes, oficina, casas y otros espacios cerrados cuando la gente quema productos como cigarrillos, o pipas de agua.

El humo de tercera mano es el humo que queda después de fumar en las paredes, cortinas, muebles, tapicería e incluso en el cabello de las personas. Los bebés y los niños son la población más vulnerable, porque respiran y comen las toxinas cuando gatean en el piso, en los asientos del automóvil, o en brazos de adultos donde las toxinas se han acumulado con el tiempo.

El fumador "involuntario" o pasivo, se refiere a la persona que no fuma, pero está expuesta al humo de segunda y tercera mano. <https://www.gob.mx/salud/conadic/documentos/dejar-de-fumar-o-vapear-es-hoy-una-de-las-mejores-decisiones-en-la-prevencion-de-la-pandemia-del-covid-19-239661>



se enfocó en un marco de prohibición, lo cual implica que el marco legislativo, y su desarrollo administrativo mediante políticas públicas, se encuentra dirigido a que la sustancia no se encuentre al alcance del público en general, lo cual inclusive involucra consecuencias de índole penal, ante la transgresión de esa proscripción.

Precisamente dictar las reglas que regirán las políticas públicas que deben regular un sistema, ahora de permisión, para el consumo de una droga, son funciones propias de los órganos representativos encargados de emitir leyes, quienes tienen la capacidad institucional y los medios para realizar los estudios pertinentes a nivel nacional para establecer cómo debe implementarse el consumo de un estupefaciente como es la cannabis, conforme las circunstancias legales y presupuestales para ello; lo que desborda las posibilidades de los órganos judiciales, además de que tal proceder implica una intromisión en el principio de división de poderes en tanto que la definición de dicha política pública es competencia del Poder Legislativo.

Sin que ello quiera decir que los tribunales constitucionales no puedan emitir ciertos lineamientos para posibilitar el ejercicio pleno de un derecho humano; sin embargo, necesariamente esa facultad debe ser desplegada de manera prudente y reconocer que, en determinados casos, como sucede cuando se pretende superar un esquema nacional de prohibición de drogas a uno de permisión, el diseño prospectivo del esquema que regule los pormenores de la implementación de este último, sin lugar a dudas debe ser desplegado por el Poder Legislativo, so pena de vulnerar de manera injustificada el principio de división de poderes.

Los tribunales constitucionales deben avizorar que la declaratoria general de inconstitucionalidad –como en este caso– implica la transición de un esquema de prohibición absoluta, a uno permisivo pero carente de regulación por parte del Poder Legislativo Federal, lo que amerita un complejo andamiaje normativo que requiere ser estructurado por especialistas en la materia, y además ser discutido y aprobado por un órgano con legitimación democrática, pues las repercusiones serán precisamente en el ámbito social, y por ello, esas disposiciones regulatorias no pueden dictarse por las autoridades administrativas, como se ordena en el párrafo 92 de la ejecutoria.

De lo contrario se podría incurrir en establecer medidas, que pudieran dañar en mayor grado a la colectividad, que los beneficios que produce en el



campo individual del libre desarrollo de la personalidad, pues precisamente una de sus limitantes es el derecho a la salud en su ámbito individual y colectivo.

Además, el esquema prácticamente gratuito de su producción y consumo doméstico que se propone en la ejecutoria **no tiene precedente**; pues implica que serán exclusivamente los particulares los únicos vigilantes de su posible abuso, por lo que resulta del todo inexplicable que la ejecutoria no haya tomado en cuenta que a una persona bajo los influjos de los efectos de la cannabis, difícilmente se le puede encomendar que se responsabilice adecuadamente de los menores que tenga a su cargo durante el periodo de su intoxicación en su hogar, o que adopte los deberes de cuidado durante ese lapso, como serían colocar barreras físicas en su vivienda para evitar el acceso de menores a las plantas en cultivo, o evitar drogarlos con el "**humo de segunda y tercera mano**" que derive de la quema del estupefaciente.

Al ser el propio consumidor el garante de los deberes de cuidado del uso del cultivo y uso del estupefaciente, y prácticamente confinarlo a que consuma la droga en su domicilio –dado que no puede hacerlo en espacios públicos– la ejecutoria supone, de manera ilógica, que es factible consumir cannabis en los hogares sin perjudicar, o al menos incitar, a que los menores, y especialmente los adolescentes, accedan al narcótico.

Mi observación sobre la generación de individuos que sean al mismo tiempo agricultores y consumidores de cannabis en sus hogares, no es una mera conjetura, pues así se materializa la declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que en la ejecutoria en su párrafo 92 ordena que la Cofepris "... **deberá establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla** ..."; con lo cual la labranza desmesurada del enervante es lógico que se facilitará por su multiplicación natural, como sucede cuando se aplican técnicas agrícolas de alto rendimiento en espacios pequeños –como los hogares– cuya producción resultará muy difícil de vigilar, por lo que es obvio y de sentido común pensar que los excedentes darán lugar a esquemas para su comercialización.

En este caso, por lo que hace a su accesibilidad, el consumo de cannabis no puede compararse con otras drogas permitidas y respecto de las cuales el Estado puede adoptar medidas para desincentivar su consumo, como es imponer cargas tributarias adicionales, o expedir licencias especiales y controladas para que los consumidores puedan acceder a ellas.



Además, las previsiones de un esquema permisivo de consumo de drogas con ciertas modalidades, implica imponer determinadas limitantes al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, lo que conlleva la necesidad de que su desarrollo deba ser materia de un acto formal y materialmente legislativo: por tal motivo es que la implementación de las medidas necesarias para ejercer el derecho humano no pueden recaer exclusivamente en las autoridades administrativas, más aún cuando ésta carece de parámetros claros para emitir los lineamientos que regulen el autoconsumo de la sustancia, pues salvo ciertas directrices generales que precisa la ejecutoria, las cuales son, desde mi perspectiva, insuficientes para las dimensiones de la temática a regular, no tendrá mayores criterios para proceder a su regulación.

El desarrollo del complejo entramado normativo que implica el otorgamiento de autorizaciones para el consumo lúdico de cannabis escapa de la competencia de un Tribunal Constitucional. En todo caso, debe ser a través de un proceso legislativo donde se debatan democrática y racionalmente las decisiones que definan el rumbo de la política pública en esta materia, pues es claro que es en el foro legislativo donde se pueden contar con mayores elementos para tomar una decisión de esa envergadura, que los que pudiera aportar un tribunal constitucional en materia de implementación de políticas públicas y presupuestales.

La entidad de la decisión por sus consecuencias a nivel nacional –y como precedente inclusive internacional– amerita que sea el mayor número de actores quienes adopten la decisión definitiva en conjunto, no sólo la voz del tribunal constitucional. Para estos casos, el mejor modelo de toma de decisiones es aquél que dicta nuestra democracia, donde diversos poderes e instituciones trabajen de manera conjunta, articulando mecanismos que favorezcan la interacción con todos los actores jurídicamente relevantes, impulsando la existencia de mayor y mejor deliberación sobre cuestiones fundamentales para encontrar las mejores respuestas posibles, conforme con las nuevas tendencias de diseño de políticas públicas, que se fundan en el diálogo y la discusión para su determinación.

Precisamente la insuficiencia normativa, aunado con el alto grado de indeterminación respecto a las circunstancias en que la autoridad administrativa debe conceder los permisos correspondientes, con amplias facultades para reglamentar un mandato judicial expresado en la sentencia aprobada por la mayoría para materializar el consumo lúdico de la marihuana, podría derivar en un daño a la colectividad en mayor grado, que los beneficios que produce en el campo individual del desarrollo de la personalidad de los consumidores.



Consecuentemente, considero que la declaratoria general de inconstitucionalidad es **infundada** por el mayor daño que se ocasionará al permitir la expedición de permisos, sin la suficiente regulación para el consumo recreativo del estupefaciente, máxime que para fines medicinales o terapéuticos, desde la reforma a la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2017, fue establecida la obligación de la Secretaría de Salud de diseñar y ejecutar políticas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de cannabis, cuya reglamentación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2021,² por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió prudentemente permitir que, en su oportunidad, el Congreso de la Unión evalúe la iniciativa que está en curso de ser discutida, y en su caso aprobada, para que los representantes populares, dentro del margen decisorio que constitucionalmente les compete, y de los límites de la discrecionalidad que les corresponde, sean quienes determinen las formas y procedimientos que garanticen la apertura de la expedición de los permisos que consideren más convenientes para la sociedad mexicana.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

En la sesión del veintiocho de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, cuyo origen se remonta a que la Primera Sala declaró inconstitucionales los artículos 235, último párrafo; 237; 245, fracción I; 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud,¹ que impiden otorgar autorizaciones administrativas para consumir cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos. La Sala determinó que dicho sistema resultaba violatorio del libre desarrollo de la personalidad, tal como se advierte de sus jurisprudencias 10/2019

² En el D.O.F. del 12/01/2021, se publicó el "**Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos.**"

¹ Amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, resueltos por la Primera Sala en las sesiones de cuatro de noviembre de dos mil quince; once de abril, trece de junio y treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.



(10a.),² 25/2019 (10a.),³ 9/2019 (10a.),⁴ 7/2019 (10a.),⁵ 6/2019 (10a.),⁶ 8/2019 (10a.),⁷ 4/2019 (10a.),⁸ 3/2019 (10a.).⁹

La materia u objeto de esta declaratoria general de inconstitucionalidad (DGI) consistía en determinar si ¿procede invalidar con carácter *erga omnes* las disposiciones de la Ley General de Salud que fueron parte de las jurisprudencias emitidas por la Primera Sala, en tanto se excedió el límite otorgado al Congreso de la Unión para su revisión y sin que se superara el problema de inconstitucionalidad?

El Tribunal Pleno determinó que sí resultaba procedente. Sin embargo, dado que el diecinueve de junio de dos mil diecisiete el Congreso de la Unión reformó, entre otros, los artículos 237 y 245, fracción I, de la Ley General de Salud para permitir el uso médico y científico de cannabis y THC, el Pleno determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad se circunscribiera únicamente a los artículos 235, último párrafo, en su enunciado "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", y 247, último párrafo, en su porción "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", en tanto que en ellos *subsistía* el problema de inconstitucionalidad. Es decir, se determinó invalidar únicamente algunos de los artículos que formaron parte del sistema denunciado por la Primera Sala.

Aunque comparto a grandes rasgos la conclusión mayoritaria, me parece que la sentencia pasa por alto algunos puntos centrales sobre la forma o metodología

² De rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD."

³ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO."

⁴ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO."

⁵ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. ÉSTA PERSIGUE FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS."

⁶ De rubro: "DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD."

⁷ De rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL."

⁸ De rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA."

⁹ De rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE PRIMA FACIE EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL."



que debe seguir el Tribunal Pleno al resolver las DGI. Sobre esos puntos ausentes es que formulo el presente voto.

En primer lugar, la decisión mayoritaria no da respuesta a *¿qué debe hacer el Tribunal Constitucional cuando los artículos considerados como inconstitucionales por cierta jurisprudencia son posteriormente reformados por el órgano legislativo, pero sin que esa modificación subsane o supere el problema denunciado?* Previo a la resolución de este asunto, el criterio que tradicionalmente se seguía fue plasmado en la DGI 2/2016¹⁰ y consistía en dejar sin materia este tipo de asuntos cuando el Tribunal Pleno advertía un cambio legislativo, pero sin detenerse a analizar si la modificación *resolvía* o *superaba* el problema de inconstitucionalidad.¹¹ Sin embargo, en este caso, por el contrario, la decisión del Pleno pareciera sugerir que lo verdaderamente importante es que la reforma legislativa *corrija* el vicio de inconstitucionalidad: la sentencia señala que, aunque los artículos 237, 245, fracción I e, implícitamente, el 248 de la Ley General de Salud fueron modificados, el asunto no podía quedar sin materia porque el problema de inconstitucionalidad "subsistía" en los que no fueron reformados.

Comparto esa decisión. Me parece que el Tribunal Pleno no debe dejar sin materia una DGI salvo que: **a)** se advierta un *cambio en el sentido de las normas* que fueron objeto de la jurisprudencia, y **b)** posteriormente se evidencie que dicha modificación efectivamente corrigió la irregularidad constitucional que previamente fue advertida. De lo contrario, esto es, si el Tribunal Pleno no se detiene a analizar si el vicio fue superado, bastaría que el Congreso de la Unión realice modificaciones "cosméticas" o superficiales a la norma para impedir que el Tribunal Pleno las expulse del ordenamiento jurídico. Esta posición sería contraria al texto expreso del artículo 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional que expresamente se refiere a que debe superarse el problema de inconstitucionalidad:

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la

¹⁰ Fallada el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete.

¹¹ El cambio en sentido normativa conlleva, por un lado, evidenciar que se realizó un proceso legislativo y, por otro, que las normas relevantes sufrieron alguna modificación sustancial (la que sea). Este razonamiento tiene su origen en la jurisprudencia plenaria P.J. 25/2016 (10a.) del Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."



cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. **Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

La postura que ahora manifiesto es congruente con la interpretación *pro actione* que he sostenido en diversos asuntos, y que permita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumplir su rol de guardián del orden constitucional.¹²

Como lo anticipé, la sentencia efectivamente declara la inconstitucionalidad de algunas de las normas referidas por la Primera Sala. Sin embargo, mi problema con la sentencia es que no explicita si efectivamente dejó atrás el criterio plasmado en la DGI 2/2016. La resolución se limita a considerar que el problema constitucional se superaba invalidando ciertas porciones de los preceptos que no fueron reformados, pero deliberadamente omite pronunciarse sobre los que sí lo fueron.

El inconveniente de esta parte de la sentencia no es sólo que no quede claro qué metodología debe seguir el Tribunal en casos futuros. La decisión mayoritaria me parece particularmente problemática dado que la jurisprudencia de la Primera Sala afirma que el impedimento para otorgar autorizaciones administrativas para el uso de cannabis no derivaba de artículos específicos, sino de todo ese sistema normativo. Así, al evitar pronunciarse sobre el sistema en su totalidad y limitarse a ciertos artículos, surge la duda de si la sentencia implícitamente modificó la jurisprudencia de la Primera Sala; cuestión que está proscrita por el artículo 234 de la Ley de Amparo.¹³

¹² En la acción de inconstitucionalidad 105/2018, relativa a la Ley Federal de las Remuneraciones de los Servidores Públicos, consideré que ante el reclamo de que cierta ley había omitido cumplir un mandato constitucional, el Pleno no debía sobreeser el juicio sin previamente definir si la modificación a la norma impugnada había colmado o corregido el vicio denunciado. Es decir, que se requería un pronunciamiento sobre si el vicio de inconstitucionalidad subsistía. De igual manera, en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 consideré que la introducción de un lenguaje inclusivo en cierta norma impugnada no debía llevarnos a sobreeser dicho juicio, puesto que el reclamo de constitucionalidad no guardaba relación con un problema de equidad o paridad de género. Por ello, aun cuando se generaron importantes cambios en la norma, me parece que el Tribunal debió detenerse a revisar si el vicio denunciado por los promoventes seguía latente.

¹³ **Artículo 234 de la Ley de Amparo.** "La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:



En segundo lugar, me parece problemático que la decisión del Tribunal no se detenga a hacer explícito y definir cuáles son los aspectos que cada uno de los Ministros debe tomar en cuenta para pronunciarse a favor o en contra de un proyecto de DGI. En estricto sentido, este problema no se generó en este asunto, sino que es consecuencia de que en la DGI 6/2017 –la primera que el Tribunal Pleno declaró fundada– tampoco se determinó qué es lo que se votaba. Me explico.

Si se revisa cuidadosamente las sesiones en que se discutieron ambos asuntos, se advierte que se manifestaron diversas posturas o aproximaciones sobre la "naturaleza" de las DGI y, consecuentemente, sobre los aspectos relevantes para individualmente pronunciarse a favor o en contra de la propuesta. Para algunos Ministros, las DGI consisten en mecanismos en los que deben acreditarse aspectos "formales", tales como: **a)** la existencia de una jurisprudencia que determine que cierta(s) norma(s) resulta(n) inconstitucional(es); **b)** una adecuada notificación de tales criterios a los emisores de tales normas, y **c)** la omisión del órgano legislativo de superar el vicio de inconstitucionalidad advertido (lo que ello quiera decir, según previamente lo denuncié). De cumplirse todos esos elementos, los Ministros deberían invalidar las normas correspondientes. Esta postura presupone que el Tribunal Pleno no puede reabrir a discusión el tema que fue objeto de la jurisprudencia, conforme al artículo 234 de la Ley de Amparo.

Por el contrario, para otros Ministros no basta con advertir que se cumplieron tales extremos. Para que el Tribunal Pleno proceda a invalidar con carácter general las normas objeto de una jurisprudencia es necesario que cada uno de ellos esté de acuerdo con el criterio plasmado en ella. Es decir, se entiende a la DGI como un mecanismo que persigue que una mayoría calificada del Tribunal –como sucede en las acciones y controversias constitucionales– comparta el sentido y alcance de la jurisprudencia, y consecuentemente que se invalide la norma. De lo contrario, esto es, si no se comparte el fondo de la jurisprudencia los Ministros no deberían votar a favor, a pesar de que se hayan colmado los requisitos "formales" antes evidenciados.

¹I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

²II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



En ambos casos, cada Ministro votó conforme a su propia aproximación a las DGI. Ello implica que los valores o aspectos que se consideraron relevantes para invalidar una norma con efectos generales no tienen un consenso claro. Sin pasar por alto que las DGI son un mecanismo relativamente novedoso en nuestro ordenamiento jurídico y, además atípico dentro de los modelos generales de regularidad constitucional, me parece preocupante que el Tribunal Pleno no se detenga a definir aspectos centrales de su configuración. Esa falta debe corregirse a la brevedad, puesto que su indefinición no sólo genera inseguridad jurídica, sino que termina perjudicando al propio Tribunal Pleno. La legitimidad de un Tribunal Constitucional se fortalece gracias a la solidez de sus razonamientos y la consistencia en sus criterios, pero también es importante que se conozcan las reglas o pautas a los que se sujeta su actuar, sobre todo cuando su efecto es invalidar una norma con efectos generales. En la medida en que no queden claro las razones y metodologías a seguir, el Tribunal Pleno se aproxima más a un razonamiento político (de oportunidad) que jurídico.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2019 (10a.), 1a./J. 10/2019 (10a.), 1a./J. 9/2019 (10a.), 1a./J. 7/2019 (10a.), 1a./J. 6/2019 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 1a./J. 4/2019 (10a.), 1a./J. 3/2019 (10a.) y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de marzo de 2019 a las 10:18, 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1127; 63, Tomo I, febrero de 2019, páginas 493, 496, 495, 492, 486, 491, 489; y 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con números de registro digital: 2019511, 2019365, 2019382, 2019381, 2019359, 2019358, 2019357, 2019356 y 2012802, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

1. En sesión de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, derivada de las jurisprudencias por reiteración emitidas por la Primera Sala, en las que se establece la inconstitucionalidad del sistema



de prohibiciones administrativas del consumo de cannabis y THC con fines lúdicos o recreativos, previsto en distintas porciones normativas de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud.¹

2. En la sentencia se determina que se cumplen los requisitos para emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, puesto que había transcurrido el plazo de 90 días útiles desde la notificación de la jurisprudencia a la autoridad emisora, así como las prórrogas concedidas, sin que se superara el problema de inconstitucionalidad. Se explica que, incluso tomando en cuenta la reforma a la Ley General de Salud del diecinueve de junio de dos mil diecisiete para permitir el consumo de cannabis con fines medicinales, lo cierto es que en las porciones normativas "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y", contenidas tanto en el artículo 235, último párrafo, como en el diverso 247, último párrafo, se mantenía el sistema de prohibiciones administrativas de las actividades necesarias para el consumo de la cannabis **con fines lúdicos o recreativos**.
3. En consecuencia, se declara la invalidez con efectos generales de estas porciones normativas, aunque exclusivamente respecto del estupefaciente cannabis y del psicotrópico THC. Asimismo, se ordena a la Cofepris que establezca lineamientos y modalidades para la adquisición de la semilla, y se indican condiciones a las que deberán sujetarse las autorizaciones y el ejercicio del derecho correspondiente. Por ejemplo, se establece que las autorizaciones sólo podrán concederse a personas adultas, que no permitirán actos de comercio o suministro de la sustancia, y que el consumo deberá hacerse sin afectar a terceros. Por último, se exhorta al Congreso de la Unión a legislar respecto del consumo recreativo de cannabis y THC.
4. En general, concuerdo con las consideraciones de la sentencia, así como con la declaratoria de invalidez emitida. La finalidad de este voto no es apartarme de sus consideraciones o expresar razones adicionales, sino más bien explicar mi participación en la sesión, en la que expuse la manera en la que con-

¹ Las jurisprudencias derivaron de los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018. En estos asuntos se determinó que eran **inconstitucionales** los artículos referidos, en su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Cabe mencionar que esta reforma no modificó a los artículos 235, último párrafo y 247, último párrafo, que contienen las porciones normativas que se declararon inválidas con efectos generales en esta declaratoria.



sidero debe conceptualizarse el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad conforme a la Constitución.

5. En mi opinión, la discusión que tuvo lugar en la sesión del Pleno evidencia la necesidad de desarrollar con mayor detalle y profundidad las características de este procedimiento y, particularmente, la forma en la que debe estructurarse el análisis de estos asuntos y su discusión. Si no se hace lo anterior, se corre el riesgo de que la declaratoria general de inconstitucionalidad sea una figura ineficaz para el cumplimiento de las finalidades que previó el Constituyente.
6. Al respecto, en la discusión se trataron dos interrogantes que me parecen de una importancia fundamental. La primera es cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que el Pleno esté en posibilidad de emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad. La segunda consiste en determinar si, una vez cumplidos estos requisitos, el Pleno está obligado a emitir automática y mecánicamente la declaratoria de invalidez, o si tiene el deber de analizar la validez de la norma que se estimó inconstitucional en la jurisprudencia que suscitó el procedimiento. A continuación, explico mi postura en relación con ambas interrogantes.²

I. Requisitos que deben cumplirse para que pueda emitirse la declaratoria general de inconstitucionalidad

7. En mi opinión, conforme al artículo 107, fracción II, de la Constitución, para que este Tribunal Pleno esté en posibilidad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma determinada inválida en una jurisprudencia por reiteración, deben verificarse dos requisitos. El primero consiste en que la autoridad emisora haya sido debidamente notificada y que haya transcurrido el plazo de 90 días naturales o útiles, según el caso. El segundo consiste en que no haya sido superado el problema de inconstitucionalidad. Así lo establece claramente el texto constitucional cuando indica que, "trans-

² Cabe mencionar que mi postura en relación con estas interrogantes se fundamenta en el marco normativo de la declaratoria general de inconstitucionalidad antes de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial de la Federación, publicada el tres de noviembre de dos mil veintiuno, así como de las reformas legales para su implementación. La determinación de si las modificaciones que se realizaron en estas reformas impactan en estas interrogantes es una cuestión que tendrá que analizarse al resolver una declaratoria general de inconstitucionalidad que deba sujetarse a este nuevo marco normativo.



currido el plazo de 90 días naturales **sin que se supere el problema de inconstitucionalidad**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad ..." (énfasis añadido)

8. La interpretación del segundo criterio ha suscitado controversia. En la sesión, algunos Ministros consideraron, en consonancia con el criterio del Tribunal Pleno en asuntos anteriores, que este requisito no se cumple cuando la norma que se señala como inválida en la jurisprudencia es sustituida; esto es, cuando existe un nuevo acto legislativo. Por ejemplo, en la declaratoria general 2/2016,³ se determinó que el procedimiento había quedado sin materia, al existir un nuevo acto legislativo, dado que se había realizado un cambio en sentido formal y material a la norma. A pesar de que varios Ministros señalaron que en el nuevo acto legislativo subsistía el problema de inconstitucionalidad, la mayoría indicó que no podía hacerse ningún posicionamiento sobre la nueva norma, pues consideraron que el objeto de la declaratoria es "dotar de efectos generales a la inaplicación de una norma que, por jurisprudencia, se ha declarado inconstitucional, **cuando la autoridad emisora sea omisa en reformarla o derogarla dentro del plazo**". (énfasis añadido)
9. No coincido con esta interpretación. Me parece de una importancia fundamental que el texto constitucional no hace referencia a que la declaratoria general procederá cuando haya transcurrido el plazo sin que la norma sea reformada, modificada o derogada. Lo que la Constitución exige es que el problema de inconstitucionalidad sea superado. Así, de una interpretación literal del texto constitucional, concluyo que la existencia de un nuevo acto legislativo es insuficiente para estimar que la declaratoria general de inconstitucionalidad es improcedente o ha quedado sin materia. Es indispensable que este nuevo acto supere o corrija el problema de inconstitucionalidad.
10. Coincido en que la Constitución no permite que esta Suprema Corte, en una declaratoria general de inconstitucionalidad, realice una revisión exhaustiva de la constitucionalidad del nuevo acto legislativo, así como que se debe mostrar cierta deferencia ante la autoridad emisora cuando muestra una vo-

³ Resuelta el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I., votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.



luntad genuina de enmendar el vicio de inconstitucionalidad. Sin embargo, ello no debe llegar al extremo de permitir que cualquier cambio en sentido normativo deje sin materia a la declaratoria; debe ser posible verificar si el cambio supera o corrige el vicio de inconstitucionalidad que se identificó previamente en la jurisprudencia por reiteración.

11. Más allá del texto constitucional, no concuerdo con el criterio que el Tribunal Pleno había establecido en asuntos anteriores, porque parte de la premisa de que el criterio de nuevo acto legislativo desarrollado en acciones de inconstitucionalidad resulta igualmente aplicable a las declaratorias generales de inconstitucionalidad,⁴ a pesar de que ambos procedimientos tienen características distintas que resultan relevantes para la aplicabilidad del criterio.
12. En primer lugar, la razón por la que la existencia de un nuevo acto legislativo se traduce en la improcedencia de una acción de inconstitucionalidad es que la ley reglamentaria de la materia establece en su artículo 19, fracción V, en relación con su diverso numeral 59, que se actualiza una causa de improcedencia cuando hayan cesado los efectos de la norma general.⁵ En cambio, no existe una disposición equivalente para la declaratoria general de inconstitucionalidad.
13. En segundo lugar, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, en la que el nuevo acto legislativo podría ser declarado inválido por cualquier vicio de inconstitucionalidad en un nuevo procedimiento promovido casi inmediatamente –dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación–, la declaratoria general de inconstitucionalidad es un proceso mucho más largo, que antes de la reciente reforma constitucional requería necesariamente de la reiteración de criterios, y luego, del transcurso de un plazo de 90 días.
14. En tercer lugar, contrario a lo que ocurre durante el análisis de procedencia de una acción de inconstitucionalidad, en la declaratoria existe un vicio de cons-

⁴ Véase la tesis P./J. 25/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha matizado este criterio para indicar que la existencia de un nuevo acto legislativo no requiere de una modificación sustantiva o material, sino un cambio en el sentido normativo de la norma.

⁵ "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, ..."



titucionalidad previamente identificado, que constituye incluso jurisprudencia obligatoria. De hecho, la existencia previa de este vicio de inconstitucionalidad es un requisito necesario para que proceda en esta vía la declaratoria de invalidez.

15. Lo anterior se vincula con el motivo que estimo fundamental para no compartir el criterio que se había establecido en precedentes. Interpretar que cualquier nuevo acto legislativo impediría emitir la declaratoria haría nugatoria la funcionalidad de la declaratoria general de inconstitucionalidad y sería contraproducente para la consecución de las finalidades que expresó el Constituyente al incorporarla a la Constitución: evitar que el principio de relatividad de las sentencias de amparo se traduzca en un obstáculo de la garantía de la supremacía constitucional, del principio de seguridad jurídica, del derecho a la igualdad y de la economía procesal. Tendría como consecuencia que un mero cambio en sentido normativo que no corrige el vicio de inconstitucionalidad impida que se reestablezca la regularidad constitucional y que, respecto al nuevo acto legislativo, sólo se garanticen los derechos de las personas que tienen un mayor acceso a la protección constitucional a través del amparo, en perjuicio de los grupos más desaventajados. Asimismo, obligaría a que los tribunales deban seguir conociendo asuntos en los que se plantea la invalidez de una norma, a pesar de que el vicio de inconstitucionalidad que contiene ya se ha identificado previamente en múltiples ocasiones.
16. En el peor de los escenarios, el criterio que se estableció en los precedentes posibilitaría a las autoridades emisoras impedir, de mala fe, la emisión de las declaratorias generales de inconstitucionalidad. Éstas podrían emitir nuevos actos legislativos, conscientes de que no superan el problema de inconstitucionalidad, con la única finalidad de obstaculizar que esta Suprema Corte tutele la supremacía constitucional mediante la emisión de la declaratoria.⁶
17. En suma, por las razones anteriores, considero que un nuevo acto legislativo no imposibilita la emisión de la declaratoria. Esta Suprema Corte tiene el deber

⁶ Como se da cuenta en la sentencia, ello no ocurrió en el caso concreto. Si bien el diecinueve de junio de dos mil diecisiete se reformó la Ley General de Salud y en particular, algunos de los artículos que conforman el sistema de prohibiciones administrativas analizado en las jurisprudencias que dieron origen a esta declaratoria, la propia autoridad emisora reconoció no haber subsanado el vicio de invalidez. La reforma en cuestión tuvo como objeto posibilitar el uso médico de la cannabis, y no así el lúdico, cuya permisión es objeto de un proceso legislativo actual y que llevó a esta Suprema Corte a conceder diversas prórrogas solicitadas por el propio legislativo federal.



de verificar que el nuevo acto legislativo efectivamente haya superado el problema de inconstitucionalidad previamente identificado en la jurisprudencia por reiteración. Ello es lo que requiere el texto inconstitucional y además es indispensable para la tutela efectiva de su supremacía.

II. Posibilidad de analizar la validez de las normas que en la jurisprudencia se consideran inconstitucionales

18. La segunda cuestión debatida en la sesión fue si, una vez cumplidos los requisitos para emitir la declaratoria identificados en el apartado anterior, el Pleno está obligado a emitir automática y mecánicamente la declaratoria de invalidez, o si tiene la facultad y obligación de realizar un análisis de constitucionalidad.
19. Me parece que la declaratoria general de inconstitucionalidad no tiene como objeto modificar, sustituir o interrumpir la jurisprudencia por reiteración que suscitó el procedimiento. Sin embargo, estimo que sí obliga a los Ministros y Ministras a analizar si la norma que se considera inválida en la jurisprudencia efectivamente tiene el vicio de inconstitucionalidad que en ella se identifica.
20. La primera razón por la que estimo lo anterior es que la Constitución exige, para la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad, y la expulsión de la norma del sistema jurídico, una mayoría calificada de ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno.⁷
21. Me parece relevante que esta mayoría calificada también es requerida para que el Tribunal Pleno pueda declarar la invalidez de normas generales en la acción

⁷ "Artículo 107. ...

"II. ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, **siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos**, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria." (énfasis añadido)



de inconstitucionalidad y, en la mayoría de los casos, en la controversia constitucional. Estimo que esta exigencia deriva, no sólo de la relevancia de la consecuencia de la sentencia, consistente en la expulsión de la norma del sistema jurídico, sino principalmente de un deber de mostrar considerable deferencia a la autoridad emisora, que en muchas ocasiones fue electa por vía democrática para representar a los ciudadanos y, al emitir la norma, tuvo la obligación de considerar su compatibilidad con la Constitución. Así, para poder revertir la presunción de validez de la norma, a pesar de la opinión de la autoridad emisora que cuenta con credenciales democráticas, se exige que una mayoría calificada de los Ministros coincida respecto de su inconstitucionalidad.

22. Si se parte de la premisa de que la función del Pleno en las declaratorias generales de inconstitucionalidad se circunscribe a verificar que transcurrió el plazo de noventa días desde la notificación de la jurisprudencia a la autoridad emisora sin que se haya superado el vicio de inconstitucionalidad, me parece que resulta difícil justificar, desde la perspectiva de los principios constitucionales, la necesidad de una mayoría calificada. Desde mi perspectiva, esta mayoría calificada sólo hace sentido si se estima que se exige para superar la presunción de validez de la norma, derivada de sus credenciales democráticas.
23. La segunda razón consiste en que en los trabajos legislativos de la reforma constitucional, publicada el diez de junio de dos mil once, por la que se incorporó la declaratoria general de inconstitucionalidad, se indica que "a efecto de estar en posibilidad de construir **el sentido** y alcances de la declaratoria general con cuidado, en la Ley de Amparo deberá conferirse a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico". (énfasis añadido).⁸
24. En mi opinión, la voluntad del Constituyente de que esta Suprema Corte pudiera llamar y escuchar la opinión de quien estime conveniente para determinar el sentido de la declaratoria, también sugiere la obligación de analizar la constitucionalidad de la norma en el procedimiento. Si bien podría ser útil escuchar opiniones para determinar si una reforma superó las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia, conllevaban un problema de inconstituali-

⁸ El enunciado que se transcribe proviene tanto de la exposición de motivos como del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República.



dad, ello particularmente parece de utilidad cuando adicionalmente debe determinarse si la norma efectivamente es inconstitucional y debe expulsarse del sistema jurídico.

25. Por último, me parece que interpretar que la Suprema Corte no puede analizar si efectivamente se actualiza el vicio de invalidez identificado por la jurisprudencia tendría efectos perjudiciales para el funcionamiento del sistema de jurisprudencia dentro del Poder Judicial de la Federación, así como para la consolidación de esta Suprema Corte como un tribunal constitucional que es el último intérprete de la Constitución.
26. Debe recordarse que la tesis jurisprudencial que suscita un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad no necesariamente debe haber sido emitida por esta Suprema Corte. Es posible que la tesis haya sido emitida por un Pleno de Circuito o un Tribunal Colegiado. La imposibilidad de que el Tribunal Pleno verifique la existencia del vicio identificado en la jurisprudencia implicaría que se le tendría que dar efectos generales a ésta incluso si existen, en el mismo u otros Circuitos, criterios contradictorios que podrían suscitar una contradicción de tesis. En otras palabras, considerar que la emisión de la declaratoria es una obligación automática de haber transcurrido el plazo sin superarse el vicio identificado en la jurisprudencia, podría tener como consecuencia que un criterio establecido en un Circuito prevalezca sobre los otros sin que esta Suprema Corte haya tenido la oportunidad de determinar cuál de éstos es correcto, por el solo hecho de haberse establecido con anterioridad.
27. Adicionalmente, es posible que exista un criterio del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte en el que se establezca la constitucionalidad de la norma que, por no haber sido reiterado en suficientes ocasiones o no haber alcanzado mayoría calificada, no ha cumplido todavía con las condiciones para constituir jurisprudencia obligatoria. Considerar que, a pesar de ello, la Suprema Corte está obligada a declarar la inconstitucionalidad de la norma obligaría a que el criterio de los Tribunales Colegiados o Plenos de Circuito prevaleciera sobre el de este Alto Tribunal, a pesar de su carácter de tribunal constitucional e intérprete último de nuestra Constitución, que precisamente se intentó consolidar a través de la reforma de junio de dos mil once.
28. En vez de contribuir a la supremacía constitucional, se tendría que considerar que el Pleno está obligado a actuar en contra de lo que estima exige la misma; que está obligado a declarar la inconstitucionalidad de una norma, a pesar de su convicción de que ésta es perfectamente compatible con la Constitución, de que exige que permanezca vigente.



29. No paso por alto la objeción de que mi interpretación debilitaría la fuerza efectiva de la jurisprudencia por reiteración, pues la autoridad emisora de la norma, una vez notificada, no se sentirá igualmente vinculada a reformar o derogar la norma en cuestión en el plazo de 90 días si es posible que este Tribunal Pleno no declare posteriormente su inconstitucionalidad con efectos generales. Sin embargo, me parece que lo anterior es congruente en el contexto de un procedimiento dialógico que pretende la colaboración de poderes en la garantía de la supremacía constitucional.
30. Estimo que, el que el Poder Judicial haya determinado de forma reiterada que una norma es inconstitucional es un hecho que la autoridad emisora, generalmente el Poder Legislativo, debe tomar en serio. Ciertamente, tiene una obligación de analizar con cuidado la norma y las consideraciones de la jurisprudencia. Sin embargo, me parece perfectamente posible, en una democracia plural, en la que pueden existir desacuerdos razonables, que después de este análisis siga considerando que la norma es constitucional. En ese supuesto, considero que es no sólo admisible, sino valioso que esté en posibilidad de expresar lo anterior a esta Suprema Corte y de tratar de justificar la constitucionalidad a través de argumentos que tendríamos que tomar en consideración al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad.
31. No creo que este diálogo entre Poderes sea un obstáculo para la supremacía constitucional, al contrario. Me parece que el diálogo contribuye al modelo deliberativo de democracia que establece nuestra Constitución, así como al modelo de separación de poderes que, es cierto, exige pesos y contrapesos, pero también colaboración para cumplir con las finalidades y derechos constitucionales. Además, que la interpretación de esta Suprema Corte sea definitiva no significa que sea infalible. Es factible que a través del diálogo con el Poder Legislativo se identifiquen errores o mejores interpretaciones tanto de la Constitución como de la norma declarada inconstitucional.
32. Así, me parece que el que la Suprema Corte verifique que efectivamente se actualiza el vicio identificado por la jurisprudencia, después de haber escuchado la opinión de la autoridad emisora, no sólo es susceptible de contribuir a un modelo de justicia dialógica, sino también a una mejor tutela de nuestra Constitución.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

I. Antecedentes del asunto

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los artículos 235, último párrafo, en su porción normativa "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", y 247, último párrafo, en su porción normativa "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", de la Ley General de Salud.

Ello, en atención a que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos, resolvió los amparos en revisión **237/2014**,¹ **1115/2017**,² **623/2017**,³ **547/2018**⁴ y **548/2018**,⁵ que dieron lugar a las jurisprudencias **1a/JJ. 10/2019 (10a.)**,⁶ **1a/JJ. 25/2019 (10a.)**,⁷ **1a/JJ. 9/2019 (10a.)**,⁸ **1a/JJ. 7/2019 (10a.)**,⁹ **1a/JJ. 6/2019 (10a.)**,¹⁰ **1a/JJ. 8/2019 (10a.)**,¹¹ **1a/JJ. 4/2019**

¹ Resuelto en la sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

² Resuelto en la sesión de once de abril de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³ Resuelto en la sesión de trece de junio de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴ Resuelto en la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵ Resuelto en la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁶ De rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD.", registro IUS: 2019365.

⁷ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO.", registro IUS: 2019511.

⁸ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO.", registro IUS: 2019382.

⁹ De rubro: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. ÉSTA PERSIGUE FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS.", registro IUS: 2019381.

¹⁰ De rubro: "DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.", registro IUS: 2019359.



(10a.),¹² 1a./J. 3/2019 (10a.)¹³ y 1a./J. 5/2019 (10a.)¹⁴ en donde declaró la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud, específicamente, el de aquellas porciones que prohíben absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC) con fines recreativos, al considerar que dicho sistema provocaba una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal; sin que a la fecha en que se hizo la declaratoria se hubiese superado el problema de constitucionalidad relatado por parte del Congreso de la Unión.

Asimismo, en el apartado de efectos de la sentencia, se determinó que dicha declaratoria surtiría efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y que los alcances de la declaratoria se limitarían a remover los obstáculos jurídicos para permitir la autorización del consumo personal y regular con fines meramente lúdicos recreativos, exclusivamente, del estupefaciente cannabis (*sativa*, *índica* y *americana*, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ (7), $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como "*marihuana*"; siendo que a partir de su notificación a la Secretaría de Salud y a la Cofepris –y hasta tanto el Congreso de la Unión no legisle al respecto– la Secretaría de Salud, a través de la Cofepris, deberá emitir las autorizaciones de dicha sustancia sólo a personas adultas y para la adquisición, siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte, exclusivamente.

¹¹ De rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", registro IUS: 2019358.

¹² De rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA.", registro IUS: 2019357.

¹³ De rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE PRIMA FACIE EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.", registro IUS: 2019356.

¹⁴ De rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.", registro IUS: 2019355.



Autorizaciones que en ningún caso podrán hacerse afectando a terceros, por lo que ese derecho no deberá ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hubieran brindado su autorización, y precisará que no está permitido conducir vehículos u operar máquinas peligrosas bajo los efectos de esas sustancias, ni realizar, en general, cualquier otra actividad bajo los efectos de esas sustancias que pueda poner en riesgo o dañar a terceros.

Por otra parte, se dijo que la Cofepris debería establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla y tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho tutelado, sin que la autorización incluyera, en ningún caso, la permisión de importar, comerciar, suministrar, o cualquier otro acto que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.

Finalmente se exhortó al Congreso de la Unión a legislar respecto del derecho al autoconsumo recreativo de cannabis y THC, a fin de generar seguridad jurídica a los usuarios y a terceras personas, así como las condiciones de información necesarias para ejercerlo responsablemente; a tomar las medidas que estime pertinentes para tratar esta cuestión como un problema de salud pública; y para brindar a las autoridades de salud un marco normativo que les permita delimitar adecuadamente el ejercicio de ese derecho para evitar daños a terceros, sin que corresponda a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dar mayores lineamientos respecto de las políticas que el legislador, en uso de su libertad política, decida tomar al respecto.

II. Consideraciones del disenso

Tal y como lo externé en la sesión en que se resolvió el presente asunto y retomando el criterio que asumí al resolverse la **declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017**, considero que si bien la materia de una declaratoria general de inconstitucionalidad no es volver a discutir los asuntos que ya fueron resueltos por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí es posible reabrir el debate de las consideraciones que llevaron a la Primera Sala a establecer las jurisprudencias que ahora, a través de este procedimiento, se convirtieron en una declaratoria general de inconstitucionalidad.

Sobre dicha base, la esencia del presente voto particular es que no comparto las consideraciones que llevaron a sustentar las jurisprudencias de la Primera Sala; pues como lo expresé en los diversos votos particulares que formulé en



los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, a mi modo de ver, existían ciertos obstáculos previos –en dichos asuntos– que impedían entrar al análisis de las violaciones alegadas.

De forma general, los argumentos que he expuesto descansan en mi posicionamiento principal en el sentido de que las impugnaciones en esos asuntos se dirigieron a combatir únicamente la prohibición administrativa, mas no los artículos penales que siguen considerando como delito ciertos actos relacionados con la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana.¹⁵ De hecho, a la luz de la **legislación penal**, se mantiene como única posibilidad, la de que dichas actividades se realicen con fines médicos y científicos, mas no para fines lúdicos.

De ahí que, a pesar de la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal otorgada en esos asuntos, me parece que sigue sin existir una vía lícita para obtener el narcótico para fines recreativos, y aun si se entregare éste por un tenedor autorizado, el mismo estaría cometiendo un ilícito para el caso de desviar el narcótico a fines distintos de los que comprende la autorización que eventualmente le hubiese sido otorgada.

Además, he argumentado que tampoco se planteó la inconstitucionalidad de los instrumentos internacionales¹⁶ en los que el Estado Mexicano asumió distintos compromisos que impiden desarrollar un marco normativo que permita destinar la marihuana a fines recreativos y que, si bien contemplan la posibilidad de no sancionar a quienes presenten adicción, no eliminan el tratamiento como delito a las conductas relacionadas.

Así, en suma, son razones técnicas las que me impidieron votar con la mayoría y a favor de la concesión del amparo en los asuntos que dieron lugar a la presente declaratoria, pues cuando menos en tanto el marco punitivo penal siga vigente y no surja una declaración de inconstitucionalidad del mismo, estimo que no existían las condiciones que permitieran lícitamente obtener marihuana para fines recreativos, por lo que estaba impedido para compartir la concesión de un amparo cuyos efectos conllevarán la comisión de un ilícito penal

¹⁵ Como lo es el artículo 198 del Código Penal Federal.

¹⁶ "Convención Única sobre Estupefacientes" de 1961, actualizada en 1972, del "Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas" de 1971 y de la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas" de 1988.



a ser cometido por los quejosos o por quienes les suministren el insumo que se requiere necesariamente para ejercer el derecho que se pretende proteger: el consumo recreativo de marihuana.

A efecto de no reiterar en este voto las consideraciones específicas que sostienen mi postura, reitero como parte del presente voto los argumentos que he vertido en los amparos en revisión citados inicialmente.

Finalmente, en relación con los efectos propuestos en los párrafos 88 a 96 de la ejecutoria, respetuosamente, no los comparto pues no son efectos propios de una declaratoria general de inconstitucionalidad, dado que, por la naturaleza de este mecanismo únicamente se debe determinar la expulsión con efectos generales de una norma y, si bien la fracción II del artículo 234 de la Ley de Amparo establece que la declaratoria será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad; lo cierto es que tales alcances se deben limitar a las normas y no así respecto de posibles actos concretos como son las autorizaciones de Cofepris para el consumo lúdico de la marihuana y menos aún establecer el actuar concreto de ciertas autoridades como lo señala la ejecutoria, pues insisto esos son efectos propios de un amparo y no de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

Así, por las razones expresadas, no compartí el sentido ni las consideraciones que constituyen la presente ejecutoria, siempre respetuoso del criterio asumido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2019 (10.), 1a./J. 9/2019 (10a.), 1a./J. 7/2019 (10a.), 1a./J. 6/2019 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 1a./J. 4/2019 (10a.), 1a./J. 3/2019 (10a.), 1a./J. 5/2019 (10a.) y 1a./J. 25/2019 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y 15 de marzo de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 63, Tomo I, febrero de 2019, páginas 493, 496, 495, 492, 486, 491, 489 y 487; y 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1127, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán en la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de junio de dos mil veintiuno.

Vencido por la mayoría, respetuosamente, disiento del criterio sustentado en cuanto a declarar procedente y fundado el asunto identificado en el encabezado, lo cual llevó a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 235, párrafo último, en su porción normativa "**sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y**", y 247, párrafo último, en su apartado "**sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y**", de la Ley General de Salud vigente.

Al respecto, retomando el criterio asumido por el Tribunal Pleno al resolver, por mayoría de votos, las declaratorias generales de inconstitucionalidad 2/2016 y 5/2017,¹ considero que el procedimiento que nos ocupa debió declararse sin materia al estar frente a un cambio en el sentido de la integridad del sistema normativo que fue objeto de pronunciamiento en las ejecutorias² que dieron origen a la jurisprudencia **1a.J. 10/2019 (10a.)** de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD."³

¹ Resueltas, respectivamente, el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete y ocho de enero de dos mil dieciocho.

² Amparos en revisión de la Primera Sala 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, resueltos de manera respectiva el cuatro de noviembre de dos mil quince, once de abril, trece de junio, y treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

³ Del texto siguiente: "Los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos –sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar– del estupefaciente 'cannabis' (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico 'THC' [tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: $\Delta 6a$ (10a), $\Delta 6a$ ⁷, $\Delta 7$, $\Delta 8$, $\Delta 9$, $\Delta 10$, $\Delta 9$ ¹¹ y sus variantes estereoquímicas], en conjunto conocido como 'marihuana', son inconstitucionales, toda vez que provocan una afectación innecesaria y desproporcionada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, la medida no es necesaria debido a que existen medios alternativos a la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana que son igualmente idóneos para proteger la salud y el orden público, pero que afectan en menor grado al derecho fundamental en cuestión; asimismo, la ley ocasiona una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que alcanza dicha medida.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 493, registro digital: 2019365 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas».



Ello, pues de conformidad con el Punto Quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013,⁴ corresponde al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, evaluar, en caso de que se publique alguna reforma a las normas combatidas, si realmente ésta modifica las normas generales materia de la declaratoria general de inconstitucionalidad.⁵

Es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,⁶ reiterado en diversos precedentes,⁷ y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.

En el precedente se enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar en qué momento se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia de Pleno P./J. 8/2004⁸

⁴ "Quinto. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."

⁵ En el caso concreto, el plazo de noventa días útiles transcurrió –como se precisa en el párrafo 49 de la ejecutoria– del **veinte de febrero al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve**, y la reforma a los artículos 237, 245, fracción I, y 248 de la Ley General de Salud (el último precepto de manera implícita) publicada en el Diario Oficial de la Federación el **diecinueve de junio de dos mil diecisiete**, entró en vigor al día siguiente de su publicación –de conformidad con el transitorio primero del decreto respectivo–, esto es, el martes **veinte de ese mismo mes y año**.

⁶ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁷ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 12/2016; 105/2018 y su acumulada 108/2018; y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete, nueve de julio de dos mil dieciocho, veinte de mayo de dos mil diecinueve y dieciséis de enero de dos mil veinte.

⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en



que de manera general señala cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos; asimismo, explica la evolución del criterio.

Sobre esa base, para que pueda hablarse de un acto de esa naturaleza, por lo que ve a su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, por lo menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (**criterio formal**); y
- b) Que exista una modificación en el sentido normativo (**criterio material**).⁹

El primer enunciado involucra el agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercerse la acción por los sujetos legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea en el sentido normativo, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una alteración material será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto, en el precedente antes referido se explicó que una modificación de este tipo no se daría cuando, por ejemplo, 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

materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, materia: constitucional, página 958, registro digital: 182048.

⁹ Se hace la precisión que en sesión del Tribunal Pleno de dos de marzo de dos mil veinte, al discutirse la acción de inconstitucionalidad 66/2019, se abandonó el término de cambio sustantivo, por el de cambio en el sentido normativo, ello con el propósito de evitar reservas de votos sobre el particular. El ajuste se aprobó por una mayoría de diez votos a favor.



que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: *"El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue."*

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquellas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que, por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma, en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, variaciones que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que



modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.¹⁰

Así las cosas, cabe señalar que previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el texto de los preceptos que fueron materia de la jurisprudencia –porciones normativas que constituyen el sistema normativo de prohibición absoluta de consumo lúdico de marihuana previsto en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud–, se encontraba de la siguiente manera:

"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tipo: jurisprudencia, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».



"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."

"Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythrotilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

"Denominación Común internacional	Otras denominaciones Comunes o Vulgares	Denominación Química
" ...		
"No tiene	THC	Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: ◀6a (10a), ◀6a (7), ◀7, ◀8, ◀9, ◀10, ◀9 (11) y sus variantes estereoquímicas.

" ...



"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga."

"Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

Con motivo de la mencionada reforma el texto de los artículos 237, 245, fracción I y 248 de la Ley General de Salud –este último reformado de manera implícita al remitir de forma expresa al diverso 245, fracción I–, quedó así:



(Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones."

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

"Denominación "Común Internacional	Otras denominaciones Comunes o Vulgares	Denominación Química
"Catinona	No tiene	(-)-?-aminopropiofenona.
"Mefedrona	4- Metilmetcatitona	2-methylamino-1ptolypropan-1-one
"No tiene	DET	n,n-dietiltriptamina
"No tiene	DMA	dl-2,5-dimetoxi-?-metilfeniletilamina.
"No tiene	DMHP	3-(1,2-dimetilhetil)-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6H dibenzo (b,d) pirano.
"No tiene	DMT	n,n-dimetiltriptamina.
"Brolamfetamina	DOB	2,5-dimetoxi-4- bromoanfetamina.
"No tiene	DOET	d1-2,5-dimetoxi-4-etil?-metilfeniletilamina.



"(+)-LISERGIDA	LSD, LSD-25	(+)-n,n-dietilsergamida- (dietilamida del ácido d-lisérgico).
"No tiene	MDA	3,4-metilenodioxianfetami- na.
"Tenanfetamina	MDMA	dl-3,4-metilendioxi-n, -dimetilfeniletilamina.
"No tiene	Mescalina (peyote; LO- Phophora Williams II Anhalonium williams II; Anhalonium lewin II.	3,4,5-trimetoxifenetilamina.
"No tiene	MMDA.	dl-5-metoxi-3,4- metilen- dioxio-? -metilfeniletilamina.
"No tiene	Parahexilo	3-hexil-1-hidroxi-7,8,9,10- tetrahidro-6,6,9-trimetil-6h- dibenzo [b,d] pirano.
"Eticiclidina	PCE	N-Etil-1-fenilciclohexilamina.
"Roliciclidina	PHP, PCPY	1-(1-fenilciclohexil) pirrolidina.
"No tiene	PMA	4-metoxi- ? - metilfenile-tilamina
"No tiene	Psilocina, Psilotsina	3-(2-dimetilaminoetil) -4-hidroxi-indol.
"Psilocibina	Hongos alucinantes de cualquier variedad botánica, en especial las especies psilocybe mexicana, stopharia cubensis y conocybe, y sus principios activos.	fosfato dihidrogenado de 3-(2-dimetil-aminoetil) -Indol-4-ilo
"No tiene	STP, DOM	2-amino-1-(2,5 dimetoxi-4- metil) fenilpropano.



"Tenociclidina	TCP	1-[1-(2-tienil) ciclohexil]-piperidina.
[Eliminar THC]		
"Canabinoides "Sintéticos	K2	
"No tiene	TMA	dl-3,4,5-trimetoxi- -metilfeniletilamina.
"Piperazina FMPP	No tiene	1,3- trifluoromethylphenylpiperazina
"Piperonal o heliotropina		
"Isosafrol		
"Safrol		
"Cianuro de bencilo		
"...		
"Alfa-fenilacetoacetoni- trilo (APAAN)		

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga.

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, y que son:

"Amobarbital

"Anfetamina

"Butorfanol

"Ciclobarbitol

"Dextroanfetamina (dexanfetamina)



"Fenetilina

"Fenciclidina

"Heptabarbital

"Meclocualona

"Metacualona

"Metanfetamina

"Nalbufina

"Pentobarbital

"Secobarbital.

"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones mayores al 1%, los siguientes isómeros: [N. de E. véase fórmula en el D.O.F. primera sección de 19 de junio de 2017, página 57].

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, y que son:

"Benzodiazepinas:

(Reubicado, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Ácido barbitúrico (2, 4, 6 trihidroxipiramidina)

"Alprazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Amoxapina

Bromazepam

"Brotizolam



"Camazepam

"Clobazam

"Clonazepam

"Cloracepato dipotásico

"Clordiazepoxido

"Clotiazepam

"Cloxazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Clozapina

"Delorazepam

"Diazepam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Efedrina

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"ergometrina (ergonovina)

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Ergotamina

"Estazolam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"1-Fenil 2- propanona

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Fenilpropanolamina

"Fludiazepam

"Flunitrazepam

"Flurazepam



"Halazepam

"Haloxazolam

"Ketazolam

"Loflasepato de etilo

"Loprazolam

"Lorazepam

"Lormetazepam

"Medazepam

(Reformado, [N. de E. adicionado], D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Midazolam

"Nimetazepam

(F. de E., D.O.F. 18 de febrero de 1988)

"Nitrazepam

"Nordazepam

"Oxazepam

"Oxazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Pemolina

(Reubicada, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Pimozide

"Pinazepam

"Prazepam

(Reubicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Pseudoefedrina



(Reubicada, D.O.F. 7 de enero de 2014)

"Quazepam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Risperidona

"Temazepam

"Tetrazepam

"Triazolam

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Zipeprol

(Adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1994) (Republicada, D.O.F. 26 de julio de 1995)

"Zopiclona

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Otros:

"Anfepramona (dietilpropion)

(F. de E., D.O.F. 18 de febrero de 1988)

"Carisoprodol

"Clobenzorex (clorofentermina)

"Etclorvinol

"Fendimetrazina

"Fenproporex

"Fentermina

"Glutetimida

"Hidrato de cloral

"Ketamina



"Mefenorex

"Meprobamato

"Trihexifenidilo.

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:

"Gabob (ácido gamma amino beta hidroxibutirico)

"Alobarbital

"Amitriptilina

"Aprobarbital

"Barbital

"Benzofetamina

"Benzquinamina

"Biperideno

"Buspirona

"Butabarbital

"Butalbital

"Butaperazina

"Butetal

"Butriptilina

"Cafeína

"Carbamazepina

"Carbidopa



"Carbromal
"Clorimipramina
"Clorhidrato
"Cloromezanona
"Cloropromazina
"Clorprotixeno
"Deanol
"Desipramina
Ectilurea
"Étinamato
"Fenelcina
"Fenfluramina
"Fenobarbital
"Flufenazina
"Flumazenil
"Haloperidol
"Hexobarbital
"Hidroxicina
"Imipramina
"Isocarboxazida
"Lefetamina
"Levodopa





- "Litio-carbonato
- "Maprotilina
- "Mazindol
- "Mepazina
- "Metilfenobarbital
- "Metilparafinol
- "Metiprilona
- "Naloxona nor-pseudoefedrina (+) catina
- "Nortriptilina
- "Paraldehido
- "Penfluridol
- "Pentotal sódico
- "Perfenazina
- "Pipradrol
- "Promazina
- "Propilhexedrina
- "Sertralina
- "Sulpiride
- "Tetrabenazina
- "Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones iguales o menores al 1%, los siguientes isómeros: [N. de E. véase fórmula en el D.O.F. primera sección de 19 de junio de 2017, página 59].
- "Tialbarbital



"Tiopental

"Tioproperazina

"Tioridazina

"Tramadol

"Trazodone

"Trazolidona

"Trifluoperazina

"Valproico (ÁCIDO)

"Vinilbital.

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

(Adicionado, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"Los productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1% o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

COTEJO

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1987)

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

De lo anterior, tal como además lo reconoce la propia ejecutoria aprobada por la mayoría –en los párrafos 73 a 76–, se advierte lo siguiente:

- De la prohibición establecida en el numeral 237 quedó eliminada la referencia a la cannabis índica, sativa y americana.



- De la fracción I del artículo 245 se eliminó la referencia al "THC" y sus variantes estereoquímicas, reclasificándose dicha sustancia en las fracciones II y IV del mismo artículo, que respectivamente establecen las sustancias con algún valor terapéutico que entrañan graves problemas de salud –en concentraciones superiores al 1%– y las consideradas con amplios usos terapéuticos a pesar de que constituyen un problema menor de salud –en concentraciones inferiores al 1%–.
- Si bien el artículo 248 no se modificó, éste remite de manera expresa al artículo 245, fracción I –el cual, como ya lo mencioné, sí fue materia de reforma–.

Así, a diferencia de lo concluido en el párrafo 77 de la ejecutoria –en el sentido de que el problema de constitucionalidad advertido por la jurisprudencia de la Primera Sala no ha sido superado mediante las reformas a la Ley General de Salud publicadas el diecinueve de junio de dos mil diecisiete–, tengo la convicción de que actualmente ya no estamos frente al mismo sistema normativo¹¹ que fue materia de análisis en los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 10/2019 (10a.), dado que ha quedado modificado su entendimiento en un sentido diverso.

En efecto, no debe pasarse por alto que el estudio de constitucionalidad abordado por la Primera Sala fue partiendo de una prohibición absoluta para que la Secretaría de Salud emitiera autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos –sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar– del estupefaciente "cannabis" –sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas– y del psicotrópico "THC" –tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas–, en conjunto conocido como "marihuana".

Sin embargo, con motivo de la reforma publicada el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, estamos ante una prohibición más bien de tipo relativo, en tanto que, por una parte, quedó modificada la referencia establecida en el artículo 237, en el sentido de que estaba prohibido cualquier acto de siembra, cultivo, cosecha, transporte, adquisición, posesión y todo acto relacionado con la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, pero además, el diverso numeral 245 fue variado al reclasificarse la situación de la marihuana en las listas de sustancias psicotrópicas, pues antes de dicha reforma la sustancia

¹¹ Cabe señalar, que en el párrafo 64 de la ejecutoria aprobada por la mayoría, se reconoce que: "En el caso, las porciones normativas declaradas inconstitucionales, contenidas en los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud, **constituyen un genuino sistema normativo ...**"



del tetrahidrocannabinol se encontraba en su fracción I, de manera que estaba clasificada como una sustancia con valor terapéutico escaso o nulo, susceptible de uso indebido o abuso, constituyendo, por ende, un problema especialmente grave para la salud pública; actualmente, derivado de multicitada reforma, el "THC" se entiende como una sustancia con valor terapéutico y, dependiendo de su concentración, puede ser considerada de un problema grave a uno menor de salud pública –debido a la reclasificación ocurrida en la fracciones II, IV y V del referido artículo 245–.

Efectivamente, el entendimiento del sistema normativo en su totalidad de prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de la marihuana previsto en la Ley General de Salud, que fue expresamente materia de análisis y pronunciamiento por parte de la Primera Sala, no es el mismo que hoy se tiene –se insiste, de carácter relativo– a partir de la reforma de dos mil diecisiete –criterio formal–, la cual, como ya se vio, ocasionó un cambio en el sentido normativo, en tanto que el ajuste a dicho sistema de restricción absoluta evidentemente produce un efecto distinto al que se modifica –criterio material– independientemente de su grado de intensidad fuerte o tenue.

Esto es, se está frente a reformas que sí variaron en su totalidad el sistema materia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en tanto que se cumple con los elementos formal y material para así considerarlo.

Considero, además, excede a la finalidad de la declaratoria que nos ocupa establecer el conjunto de interpretaciones y conclusiones que se contienen en la ejecutoria, ya que se hacen afirmaciones como: "*... De la prohibición prevista en el artículo 237, se eliminó la referencia a la cannabis indica, sativa y americana. No obstante, esta eliminación tiene alcance sólo en relación con la permisón del uso de la cannabis con fines médicos, pero no con fines recreativos, pues dicha prohibición subsiste en el último párrafo del artículo 235, que no se modificó, ...*",¹² así como que, en relación a la reclasificación ocurrida en el 245 –eliminándose la referencia al THC y sus variantes estereoquímicas, de su fracción I y pasando a las diversas II y IV–, "*... si bien permitirá el uso del THC y sus variantes estereoquímicas para fines médicos, no elimina el problema de constitucionalidad, pues persiste la prohibición del uso de esa sustancia con fines recreativos en el último párrafo del artículo 247, que no se modificó, y prevé que el uso de esa sustancia sólo podrá autorizarse con fines médicos y científicos, ...*"¹³

¹² Párrafo 73 de la ejecutoria del presente expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad.

¹³ Ibidem, párrafo 75.



Lo anterior, pues independientemente de lo correcto o no del ejercicio hermenéutico, tales manifestaciones son ajenas a la materia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que el actual sistema normativo modificado formal y materialmente en su sentido será, en todo caso, objeto de interpretación y pronunciamiento con motivo del o los juicios de amparo que se promuevan en contra de las disposiciones vigentes, lo cual se traduce en que no puede ser materia del mecanismo de declaratoria que nos ocupa un sistema que no fue aplicado en los amparos en revisión de la Primera Sala 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018, en los que tuvo su génesis la jurisprudencia 1a./J. 10/2019 (10a.).

Por todo lo hasta aquí expuesto, es que tampoco puedo coincidir en que el problema derivado del cambio en el sentido normativo se pueda superar "... limitando la declaratoria general de inconstitucionalidad a las porciones normativas en las que subsiste la prohibición en cuestión, previstas en los artículos 235, último párrafo, y 247 último párrafo, de la Ley General de Salud, que no fueron modificados.",¹⁴ pues con dicha afirmación se pasa por alto que la materia de análisis en los amparos en revisión no fueron unos preceptos aislados y desvinculados entre sí, sino un verdadero sistema de prohibición absoluta al consumo lúdico de la marihuana, por lo que al alterarse o variar el entendimiento de algunos de sus preceptos, se afecta a su vez la comprensión de todo ese sistema, máxime que, como se expuso párrafos atrás, de conformidad con los precedentes de este Alto Tribunal, para hablar de un nuevo acto legislativo se requiere que "**El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue**".

En tal virtud, y derivado de todos los argumentos vertidos, resulta inconcuso, desde mi óptica, que debió declararse sin materia la presente la declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que incluso antes del inicio del plazo de noventa días útiles a que se refiere el punto quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013 –el cual, como previamente se dijo en la nota a pie de página 5, transcurrió del veinte de febrero al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve–, entró en vigor la reforma a la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, esto es, al día siguiente de dicha fecha.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁴ Ibidem, párrafo 85.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

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

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.



VII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL PUESTO DE INSPECTOR DE GANADERÍA EN EL ESTADO DE COAHUILA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD O", Y "OTRO", DE LA LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD PARA OCUPAR EL PUESTO DE INSPECTOR DE GANADERÍA EN EL ESTADO DE COAHUILA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD O", Y "OTRO", DE LA LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD PARA OCUPAR EL PUESTO DE INSPECTOR DE GANADERÍA EN EL ESTADO DE COAHUILA, RESULTA DISCRIMINATORIO, AL INTRODUCIR UNA EXIGENCIA DE ORDEN MORAL NO INHERENTE AL TRABAJO POR DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD O", Y "OTRO", DE LA LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).



XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD PARA OCUPAR EL PUESTO DE INSPECTOR DE GANADERÍA EN EL ESTADO DE COAHUILA, RESULTA CONTRARIO AL DERECHO PENAL DEL ACTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD O", Y "OTRO", DE LA LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR DELITOS DOLOSOS QUE AMERITEN PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD O", Y "OTRO", DE LA LEY DE GANADERÍA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 216/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE ENERO DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 216/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o", de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 555, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de febrero de dos mil veinte. La porción normativa impugnada establece como requisito para ser inspector de ganadería no haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos que amerite pena privativa de libertad.



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda. El tres de agosto de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o" de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 555, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de febrero de dos mil veinte.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, la promovente expuso, en un único concepto de invalidez, los siguientes argumentos:

a) El artículo 85, fracción IV, de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en la porción normativa impugnada, establece como requisito para ser inspector de ganadería no haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos que ameriten pena privativa de libertad.

b) Esa exigencia vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo, de acceso a un empleo público y genera un efecto contrario al principio de reinserción social, toda vez que excluye de forma injustificada a las personas que han sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito doloso, aun cuando dicha sanción ya haya sido cumplida y la conducta por la cual se impuso no se relacione con las funciones atribuidas al cargo.

c) El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es Parte. Establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, las condiciones sociales o de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona. Dicha prohibición se hace extensiva a todas las autoridades del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia. El creador de la norma debe cuidar no incurrir en un trato diferenciado injustificado. No toda distinción es discriminatoria, pues puede ser razonable y objetiva. Será discriminatoria cuando constituya una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos



de una persona. Es contraria al parámetro de regularidad 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 discriminación respecto del goce de un derecho que se reconoce a quienes no se consideran incursos en tal situación.

d) El derecho humano a la igualdad ha sido interpretado a partir de dos principios: i) igualdad ante la ley, que implica que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la misma situación; ii) igualdad en la ley, que opera frente a la autoridad materialmente legislativa y que tiene por fin evitar diferenciaciones legislativas injustificadas.

e) En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece igual protección ante la ley. Además, si un Estado establece disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. La Corte Interamericana ha reconocido que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico nacional e internacional. Ese tribunal ha sostenido que la noción de igualdad se desprende de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación discriminatoria.

f) Respecto a la libertad de trabajo (artículo 5o. de la Constitución Federal) y el derecho a ocupar un cargo público (artículo 35, fracción VI, de la Constitución), se advierte que todas las personas, en un plano de igualdad pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombradas para tal efecto. El derecho al trabajo sólo puede vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad. La Corte Interamericana ha señalado que todo procedimiento de nombramiento de un cargo público debe tener como función no sólo la selección según los méritos del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia. Ese tribunal ha enfatizado que tales procedimientos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables. Todas las personas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios.



g) En relación con el requisito previsto en la norma impugnada consistente en no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso que amerite pena privativa de libertad, dicha exigencia constituye una medida contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público. Impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de inspector de ganadería. Limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar por el cargo en cuestión.

h) Señala las atribuciones conferidas al inspector de ganadería en el artículo 89 de la Ley de Ganadería y agrega que las mismas están estrechamente conectadas con la verificación del cumplimiento de las obligaciones dedicadas a la ganadería en Coahuila.

i) El requisito contenido en la porción normativa impugnada es desproporcionado porque excluye a todas las personas que han sido sancionadas por la comisión de un ilícito penal doloso que amerite pena privativa de libertad, aun cuando no se relacione con las atribuciones precisadas, lo que torna la norma sobreinclusiva. La medida legislativa exige cierta probidad y honestidad a las personas que tenga encomendada las funciones de inspector ganadero; sin embargo, desborda su objetivo y termina por excluir a quienes pretendan reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos a una sanción de esa índole.

j) La disyunción prevista en la parte final de la fracción IV del artículo 85 de la Ley de Ganadería de Coahuila de Zaragoza indica que, además de no contar con sentencia condenatoria por delito doloso cuya comisión sea sancionable con pena privativa de libertad, que la persona candidata al cargo no haya sido condenada por cualquier otro delito relacionado con la actividad ganadera. De lo anterior, se observa que el legislador categorizó ciertos hechos ilícitos en atención a la materia que desarrolla la legislación. Distingue dos hipótesis, la primera en sentido amplio (no haber sido sancionado por cualquier delito doloso que merezca pena corporal) y la segunda más acotada (no haber sido sancionado en materia de ganadería).

k) El requisito contenido en la porción normativa reclamada debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones tratándose



de categorías sospechosas. La norma atenta contra la dignidad humana y tiene como efecto anular o menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo público. Si bien el artículo 1o. de la Constitución Federal no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentre en el supuesto de haber sido sentenciados por delitos dolosos que ameriten pena corporal, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de esta Suprema Corte ha destacado que las categorías sospechosas están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginar o discriminar a quienes las tienen o a quienes se les asocia con ciertos atributos.

l) Debe aplicarse un escrutinio estricto de la norma. La porción normativa impugnada no supera el primer requisito del escrutinio, porque no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de libertad para fungir como inspector de ganadería, dado que las actividades que le corresponden realizar no justifican restricciones tan amplias; por tanto, la norma es discriminatoria.

m) Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de un delito doloso que implique pena privativa de libertad forma parte de la vida privada de las personas en el pasado y su proyección social, por tanto, no es una razón válida para excluirlas de participar en los asuntos que le atañen a su comunidad. Una vez cumplida la sanción debe estimarse que la persona se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

3. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 216/2020, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El trece de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza y ordenó



dar vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes. También se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación corresponda.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

El consejero jurídico del gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, rindió su informe en los siguientes términos:

a) Es cierto el acto reclamado, toda vez que el veintiocho de febrero de dos mil veinte, se publicó el ordenamiento legislativo reclamado. Transcribe la porción normativa impugnada.

b) La Constitución General y diversos tratados internacionales prohíben la discriminación por ser contraria a los derechos humanos y mandatan que las normas y actos de autoridad reafirmen la condición de todas las personas frente a la ley. Sin embargo, no toda diferenciación es discriminatoria, pues pueden contemplarse diferencias si se basan en justificaciones claras y precisas.

c) El artículo 27 de la Constitución Federal considera la actividad agropecuaria con un enfoque social, asignándole derechos y limitaciones y el diverso numeral 73 de la Norma Fundamental prevé la competencia que tendrá el tratamiento de la ganadería en los órdenes federal y local, por lo que también puede ser regulado por los Estados y Municipios.

d) La norma impugnada tiene por objeto establecer los lineamientos y requisitos para ocupar un cargo público en materia de ganadería, partiendo de la concepción de las aptitudes y conocimientos que todo ciudadano que pretenda acceder a un empleo público debe satisfacer, apegados a los principios de idoneidad, preparación, especialidad, probidad, lealtad y sentido de responsabilidad, los cuales son necesarios para prestar servicios públicos eficientes y eficaces.

e) Es infundada la acción de inconstitucionalidad planteada, pues el Poder Ejecutivo es una autoridad promulgadora y no se atribuye en forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, por lo que sostiene su validez en cuanto hace al Ejecutivo Local.



De conformidad con los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 86, fracción III, de la Constitución Local, le corresponde sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal, por lo que no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

f) La entrada en vigor se encuentra sujeta a la *vacatio legis* y a las condiciones previstas en los artículos transitorios que el propio Constituyente fijó para su vigencia (sic). Es constitucionalmente válido que se realicen las modificaciones necesarias para ajustar la legislación a los altos valores que se desea proteger, conforme a la exposición de motivos.

g) Atender a la pretensión de la accionante conllevaría una parálisis legislativa en detrimento del principio de progresividad, porque la ley reclamada tutela diversos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal, la libertad ambulatoria y el libre desarrollo de la personalidad, el derecho humano a la dignidad, no discriminación, acceso a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

El presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza rindió informe en los siguientes términos:

a) La Constitución General y diversos tratados internacionales prohíben la discriminación por ser contraria a los derechos humanos y mandatan que las normas y actos de autoridad reafirmen la condición de todas las personas frente a la ley. Sin embargo, no toda diferenciación es discriminatoria, pues pueden contemplarse diferencias si se basan en justificaciones claras y precisas.

b) La porción normativa reclamada no es discriminatoria, ya que establece la calidad que por ley se debe reunir para aspirar al cargo público de inspector de ganadería y que el legislador ha estimado necesaria. La Constitución Federal señala en la fracción II del artículo 35 que para que un ciudadano sea nombrado para un cargo público debe tener las cualidades que prevea la ley.

c) El requisito de no haber sido sancionado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad obedece a consideraciones de seguridad, ya que de



esta forma es más sencillo identificar los antecedentes de la persona que desea ser inspector de ganadería. El que un ciudadano haya sido sancionado en los citados términos implicaría un esfuerzo enorme del aparato administrativo en cuanto a la identificación de sus antecedentes penales, ya que los temas de seguridad pública son de interés público y social y en tal alcance se debe considerar el requisito en comento. Lo anterior se comprueba con la exposición de motivos que transcribe.

d) Las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores se regulan por sus propias leyes locales. Es materia de esa regulación lo relativo a los requisitos de ingreso al trabajo. La propia Constitución Federal contempla esa diferenciación para otros cargos, por razones de seguridad, de protección a los intereses del Estado y al ejercicio del poder político.

e) La porción normativa impugnada no desconoce los derechos de las personas ni las discrimina por su nacionalidad, sino que establece una excepción que se prevé para múltiples casos, por una razón clara, justificada y objetiva. La medida legislativa tiene un fin constitucionalmente válido, similar a los supuestos del artículo 32 constitucional, sin contravenir el diverso 1o. de la Carta Magna.

f) El requisito de no haber sido sancionado por delito doloso que amerite prisión funge como norma de regulación o condicionamiento de la participación de los ciudadanos en el ejercicio y la prestación del servicio público, para que se preste en las mejores condiciones, de ahí que no se vulneren derechos humanos, porque la libre elección de un oficio o actividad se agotó al optar por el servicio público, que sujeta a las personas al cumplimiento de ciertas condiciones ineludiblemente, porque el Estado las considera necesarias para asegurar intereses sociales.

g) La medida legislativa tiene un fin constitucionalmente válido, porque el artículo 21 de la Constitución reconoce expresamente el deber de las autoridades de adoptar medidas y políticas públicas preventivas y de aseguramiento de la paz social, lo cual es relevante porque al garantizarse la seguridad pública se posibilita el ejercicio de otros derechos.



h) La porción normativa reclamada no transgrede los artículos 1 y 5 constitucionales, inclusive bajo la aplicación de un escrutinio estricto propio de las distinciones basadas en categorías sospechosas. Insiste en que cumple con un fin constitucionalmente válido de salvaguardar la seguridad pública. La norma no tiene efecto estigmatizador en quienes hayan sido condenados por delitos dolosos que ameriten pena corporal, sino que pretende asegurar la igualdad de condiciones entre los sujetos interesados en el puesto de inspector ganadero. La naturaleza de la actividad exige dotar a los usuarios de un mínimo de confiabilidad respecto de los inspectores.

i) La mencionada condición para el acceso al cargo es proporcional y de mínima afectación, pues la distinción de trato no produce una exclusión desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos de las personas que cuenten con antecedentes penales, pues no les impide su libertad de trabajo en otras actividades productivas ni prohíbe realizar la misma actividad de servidor público en otra rama diversa a la ganadería.

j) Son inoperantes los argumentos de la accionante, porque se basa en criterios que han sido superados por contradicción, por lo que parten de una apreciación subjetiva de la norma. Enseguida transcribe la ejecutoria recaída a la contradicción de tesis 7/2015, del índice del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

7. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentaron opinión alguna.

8. Cierre de la instrucción. Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución



Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la invalidez del artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o", de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

III. OPORTUNIDAD

10. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

11. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. En virtud del diverso Acuerdo General Plenario Número 14/2020 se decretó la reanudación de los plazos suspendidos.

12. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio de dos mil veinte; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes. Decisiones plenarias que se complementan con el Acuerdo General Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual



se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

13. Atendiendo a lo anterior, en el caso, la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el veintiocho de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días para la presentación transcurrió del sábado veintinueve de febrero al catorce de agosto de dos mil veinte.

14. La demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; por tanto, su presentación resulta oportuna por encontrarse dentro del plazo referido.

IV. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

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

"...

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



16. En el caso, la Comisión Nacional impugnó el artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o", de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza que, alega, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

17. Conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por persona legitimada para ello, pues lo hizo María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

18. El Poder Ejecutivo demandado manifestó que, de conformidad con los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 86, fracción III, de la Constitución Local, le corresponde sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal, por lo que no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

19. Si bien esa manifestación no es una causa de improcedencia propiamente dicha, lo cierto es que, como se ha hecho en diversos precedentes, debe desestimarse ese argumento, ya que como ha precisado este Tribunal Pleno, dicho Poder Ejecutivo tiene una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia, esto es, está implicado en la promulgación y publicación de la ley impugnada.²

² 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, registro digital: 164865.



20. Las partes no hicieron valer alguna otra causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

21. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez de la fracción IV del artículo 85 de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado, el viernes veintiocho de febrero de dos mil veinte, en la porción normativa que se subraya a continuación:

"Artículo 85. Para ser inspector de ganadería, se requiere:

"I. Ser mexicano;

"II. Tener una residencia efectiva y continua en el Estado, cuando menos de dos años a la fecha de su designación y ser vecino de la región ganadera respectiva;

"III. Poseer título y cédula profesional como médico veterinario zootecnista, ingeniero agrónomo u otra carrera afín, a juicio de la secretaría;

"IV. No haber sido condenado **por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o** por cualquier otro delito relacionado con la actividad ganadera;

"V. No estar subordinado o pertenecer a ninguna otra autoridad, organismo auxiliar o empresa relacionada con la actividad ganadera; y,

"VI. Aprobar la evaluación realizada por la secretaría."

22. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en su porción normativa impugnada, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de ésta. Para ello, el estudio se dividirá en dos partes: (A) parámetro de regularidad constitucional y (B) estudio del requisito de no haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad.



A. Parámetro de regularidad constitucional

23. En tanto que los agravios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se formulan principalmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación y tomando en consideración, además, que diversos precedentes³ de esta Suprema Corte han abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción y se han analizado conforme al parámetro de regularidad constitucional de este derecho, se aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

24. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1o., el cual señala:

"Artículo 1o.

"...

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

25. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal

³ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, fallada el 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el 20 de abril de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Acción de Inconstitucionalidad 184/2020, fallada el 18 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el 20 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

Acción de inconstitucionalidad 263/2020, fallada el 25 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.



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.

26. Se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

27. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad, es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional.⁵

28. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil* señaló que: "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas".⁶

⁵ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras 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 en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁶ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C, No. 407, párrafo 183.



29. Por otro lado, en el *Caso Duque Vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que: "la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación".⁷

30. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

31. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),⁸ señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.

32. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan

⁷ Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, No. 310, párrafo 91.

⁸ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, registro digital: 2015679.



la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.

33. En esa línea, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

34. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, 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.

35. Lo anterior, también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.⁹

36. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y

⁹ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C, No. 407, párrafo 199.



objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

37. Además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁰ En similares términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.¹¹

38. El Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se utiliza el término "*las calidades que establezca la ley*", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.¹² En el ámbito de su compe-

¹⁰ **23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal; ..."

¹¹ **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

"IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

¹² Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.



tencia, las Legislaturas Locales o el Congreso de la Unión, gozan de una amplia configuración para definir, en las leyes secundarias, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.

39. Será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

40. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la 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. Sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, 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 solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

B. Requisito de no haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad.

41. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un empleo público toda vez que, injustificadamente, impiden que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito puedan desempeñar la función pública aun cuando la sanción ya haya sido cumplida. Además, limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar.

42. El concepto de invalidez resulta, en esencia, **fundado**. El requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad; en consecuencia, debe



decretarse su invalidez. Para llegar a esa conclusión primero se retomarán los precedentes del Tribunal Pleno que guardan una estrecha similitud con el planteamiento que aquí se estudia. En segundo término, se realizará un test de mera razonabilidad.

43. Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**,¹³ declaró la invalidez del requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para aspirar al ejercicio del notariado¹⁴ por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación.

44. Se consideró que la formulación de la norma resultaba muy general ya que comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, que no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprendían, incluso, aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa. Ello sin que se justificara por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la patente que podría detentar la persona aspirante a notaria.

45. Luego, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**,¹⁵ se declaró la invalidez de la disposición impugnada que establecía como requisito para ser persona que realice estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, *no haber recibido condena por delitos dolosos*.¹⁶

46. Se dijo que la norma resultaba contraria al derecho de igualdad ya que resulta en extremo general. Además, que para asegurar el correcto desempeño de su función no era constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función y que, además, actúe conforme a los estándares del interés

¹³ Acción de inconstitucionalidad 83/2019 fallada el 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁴ Artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el 20 de abril de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁶ Artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.



superior de la niñez, sino que tiende a una cuestión estigmatizante porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir, lo cual es contrario al derecho penal del acto. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues por un lado se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito, y por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

47. Asimismo, se señaló que la Legislatura Local realizó una distinción que, en estricto sentido, no estaba estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y no tiene realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

48. En similares términos, se pronunció este Tribunal Pleno al fallar la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**,¹⁷ donde se determinó la invalidez del requisito *no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso* para ser comisionado de la Comisión de Búsqueda de Personas local.¹⁸

49. El tribunal reiteró su criterio en cuanto a que las normas tan generales como la impugnada resultaban sobreinclusivas, con lo que tiende a vulnerarse el derecho a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad 184/2020, fallada el 18 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

¹⁸ Artículo 26, fracción II, en la porción normativa que dice: "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.



50. Además, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 118/2020**,¹⁹ esta Corte determinó la invalidez del requisito de *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 del Estado.²⁰ La sentencia propuso que a pesar de que la norma tiene un fin constitucionalmente válido, pues pretende establecer calidades determinadas para el acceso a un cargo público, es decir, introduce un filtro para asegurar que accedan al puesto de jefatura las personas que no han sido condenadas, sin embargo, el requisito no tiene una relación directa, clara e indefectible para cumplir con la finalidad referida. Lo anterior infringe el derecho de igualdad y genera una falta de razonabilidad.

51. Asimismo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**,²¹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma que disponía el requisito de *no haber sido sentenciado por delito doloso* para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Nayarit.²²

52. Se determinó que el legislador introdujo una diferenciación injustificada que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en el cargo, lo que resulta además contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre sujetos que se encuentran en una situación jurídicamente relevante para satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo. Además, se señaló que exigir a la persona que pretende ocupar el cargo de comisionada, que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso implica que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral en el sentido de que una persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el 20 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²⁰ Artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 263/2020, fallada el 25 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²² Artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit.



del cargo, sin que tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

53. Por otra parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**,²³ este tribunal reconoció la validez²⁴ del requisito de *no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*, para ser designado vicefiscal, o para ser titular de una fiscalía especializada.²⁵ Esta decisión se basó preponderantemente atendiendo a las características del cargo lo que justificaba la inclusión de este requisito.²⁶

54. Igualmente, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 182/2020**,²⁷ se reconoció la validez del requisito de *no haber sido condenado por la comisión de delito doloso* para ejercer el cargo de comisionado del Sistema Penitenciario de Baja California.²⁸ El proyecto proponía la invalidez de dicho requisito por no superar un test de razonabilidad; sin embargo, el argumento fue desestimado por no alcanzar la mayoría calificada pues varios integrantes del Pleno estimaron la validez de la norma atendiendo a la naturaleza del cargo.²⁹

55. Ahora bien, una mayoría de quienes integran este Tribunal Pleno ha sostenido que para someter a escrutinio constitucional este tipo de normas que establecen requisitos para acceso a empleo o cargo públicos, similares al que se cuestiona hoy, se debe utilizar un test de mera razonabilidad.

²³ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, fallada el 19 de abril de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁴ El proyecto propuso la validez del requisito lo cual fue votado por los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán y las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat. Votaron por la invalidez de las normas los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Artículos 21, fracción IV y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

²⁶ El engrose se encuentra pendiente de publicación por lo que, en su caso, una vez publicado se añadirían los motivos que rigen la determinación de validez.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 182/2020, fallada el 17 de agosto de 2021 bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²⁸ Artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

²⁹ Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



56. Conforme a esa metodología, se deben realizar dos pasos: 1) determinar si el requisito tiene una finalidad legítima; 2) establecer si la medida es adecuada para cumplir con ese fin.

57. En el caso concreto este Tribunal Pleno considera que el requisito sí persigue una finalidad legítima.

58. Conforme a la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los inspectores de ganadería son servidores públicos adscritos al gobierno del Estado y que han recibido tal nombramiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural.³⁰

59. Las facultades y obligaciones de los inspectores de ganadería son amplias:³¹ verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley por parte de los sujetos obligados; expedir y cancelar guías de tránsito; levantar actas circunstanciadas de las transgresiones a las disposiciones y remitirlas a la secretaría; detener el ganado hasta por 12 horas en los casos que realizada un inspección, sea levantada un acta circunstanciada por transgresiones administrativas graves o por la posible comisión de un delito; realizar otras funciones de supervisión y verificación, entre otras.

60. Por tanto, resulta legítimo establecer un requisito dirigido a definir determinadas calidades que permitan el correcto desempeño de quienes ocuparán el cargo. Más aún si se toma en cuenta que dentro de las funciones de los inspectores de ganadería, pueden, inclusive, levantar actas circunstanciadas por posibles transgresiones administrativas graves o por la posible comisión de delitos, además de diversas funciones de supervisión y verificación, lo que pretende que se tengan personas cuyas cualidades personales permitan asegurar el correcto desempeño de la función.

61. Sin embargo, esta Corte estima que la medida no es adecuada para cumplir con esa finalidad. Resulta sobreinclusivo y, por tanto, desproporcionado,

³⁰ Artículo 5, fracciones XLII y LXII, de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

³¹ Artículo 89 de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza.



establecer el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad*, aún y cuando el delito no se relacione de manera alguna con las atribuciones del cargo.

62. Los requisitos deben estar relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de su cargo, con la característica de ser objetivos y razonables a fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

63. En el presente caso, la generalidad y amplitud del requisito referido se constituye como una norma sobreinclusiva. Ello genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

64. Se insiste que el requisito no tiene una relación directa, clara e indefectible para cumplir con la finalidad referida, lo que infringe el derecho de igualdad y genera una falta de razonabilidad.

65. Retomando las diversas consideraciones que este Tribunal Pleno ha desarrollado al resolver asuntos similares –expuestas en párrafos previos–, se reitera que la formulación de la norma resulta muy general ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprende, incluso, aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa. Ello sin que se justificara por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la función de inspección.

66. Las normas tan generales como la impugnada resultan sobreinclusivas, con lo que tiende a vulnerarse el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con



una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

67. Asimismo, para asegurar el correcto desempeño de su función no era constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que tiende a una cuestión estigmatizante porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiriendo, lo cual es contrario al derecho penal del acto. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues por un lado se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito, y por el otro, el reproche social posterior a la purgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

68. 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,³² las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

³² **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."



69. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 85, fracción IV, en la porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o", de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 555, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de febrero de dos mil veinte.

70. Además, a efectos de que la disposición bajo estudio guarde congruencia se decretó la invalidez de la porción normativa "otro" del precepto reclamado.

71. Así, el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

"Artículo 85. Para ser inspector de ganadería, se requiere:

"...

"IV. No haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o por cualquier otro delito relacionado con la actividad ganadera."

72. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,³³ la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

73. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

³³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"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."



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 85, fracción IV, en la porción normativa precisada en el apartado VI de esta decisión, de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto Número 555, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de febrero de dos mil veinte.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, 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 85, fracción IV, en su porción normativa "por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad o", de la Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto Número 555, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y agregar la invalidez de la porción normativa "otro" del precepto reclamado.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diez de enero de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

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. "LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA REGULAR LA MATERIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 2.388 AL 2.416 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE MARZO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIO: 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 **ocho de marzo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 83/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de los artículos 2.388 a 2.416, capítulo XI, "Del juicio hipotecario", del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, publicado mediante



el Decreto 257 el catorce de abril de dos mil veintiuno en el medio de difusión oficial local.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de mayo de dos mil veintiuno, la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México.

2. **Concepto de invalidez único.** En síntesis, la CNDH señaló en su escrito de demanda lo siguiente:

3. Los artículos 2.388 a 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México son inválidos porque establecen las reglas y las etapas del procedimiento del juicio hipotecario, esto es, regulan una cuestión procesal civil, con lo que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

4. Argumenta que, con la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en materia de justicia cotidiana que modificó el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar en la materia de los procedimientos civiles y familiares. Por esta razón, considera que las entidades federativas ya no pueden regular esa materia, por lo que sólo gozan de las facultades concurrentes que se les reconoce en la legislación única.

5. Señala que hasta en tanto el Congreso de la Unión emite la legislación única, el ámbito de acción de las entidades federativas se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto. Por ello, los Estados tampoco tienen la facultad para reformar su normativa local vigente, aun cuando la legislación única todavía no ha sido expedida por el legislador federal.

6. Ahora bien, respecto de las disposiciones impugnadas, la CNDH señala que formalmente son procesales, pues se encuentran inmersas en el Código de



Procedimientos Civiles del Estado, así como materialmente procesales, pues las disposiciones establecen lo relativo al trámite del juicio hipotecario.

7. En este segundo aspecto, se precisa que la materia de los artículos impugnados es, entre otras cosas, los supuestos que le dan origen al juicio hipotecario, los requisitos para su procedencia, lo concerniente a la cédula hipotecaria y al depósito judicial de la finca hipotecada, la ejecución del auto admisorio, las fases y desarrollo de la instrucción y lo referente a las sentencias y a su impugnación.

8. Por tanto, para la CNDH resulta incontrovertible que los preceptos impugnados vulneran los derechos humanos, pues el legislador mexiquense emitió la regulación sin tener sustento constitucional, ya que la materia procesal civil se encuentra conferida de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

9. **Artículos constitucionales violados.** La CNDH considera que los artículos impugnados violan los artículos 1o. 14 y 16 de la Constitución Federal, 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10. **Admisión y trámite.** Mediante Acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento. Mediante Acuerdo de quince de junio siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo correspondiente.

11. **Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido el nueve de julio de dos mil veintiuno, el director general Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo del Estado de México donde, en síntesis, señaló lo siguiente:

a) Conforme a las Constituciones Federal y Local, el titular del Poder Ejecutivo está facultado y obligado a promulgar y publicar las leyes, acuerdos o



decretos expedidos por el Congreso del Estado, pues esto constituye una formalidad del proceso legislativo.

b) La promulgación es congruente con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues los órganos emisores de la norma deben garantizar que los ciudadanos tengan certeza, por lo que deben conducirse conforme a los mandatos, límites y facultades del Texto Constitucional.

c) En este sentido, y contrario a lo argumentado por la CNDH, la promulgación fue ordenada por una autoridad facultada para ello, por lo que se puede tener por apegada a los principios de fundamentación y motivación.

d) Como sustento de su afirmación, cita las siguientes tesis jurisprudenciales del Tribunal Pleno: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES."

e) Subraya que de una interpretación literal de la reforma constitucional a la fracción XXX del artículo 73 se extrae que la facultad del Congreso de la Unión se constriñe a expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, pero sin que ello limite a las Legislaturas Locales para realizar reformas a sus legislaciones adjetivas en la materia.

f) Argumenta que el Poder Reformador de la Constitución no estableció de manera literal que los Congresos Locales no tendrían facultades para legislar en la materia, sino que sus legislaciones continuarían vigentes hasta que entrara en vigor el Código Nacional, según establece el artículo quinto transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana.

g) Añade que, por tanto, es lógico y ajustado a derecho que las Legislaturas puedan realizar reformas y adiciones en la materia, máxime si se considera que éstas emanan de una realidad y necesidad social y jurídica. Señala que esto fue lo que ocurrió en el caso, porque en el Estado de México no estaba regulado el juicio hipotecario.



h) Señala que la reforma se sustentó en dos necesidades: cubrir un vacío jurídico y equilibrar los derechos y obligaciones de acreditantes y acreditados. En este último aspecto, las disposiciones impugnadas buscan dotar a los acreedores de las herramientas legales que les permitan ceder sus créditos hipotecarios. En relación con esto, la autoridad demandada hace una breve síntesis de las normas combatidas por la CNDH.

i) Más adelante, señala que no desconoce que la Suprema Corte ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 58/2018; sin embargo, considera que el Alto Tribunal no debería vedar a los Congresos Locales de legislar en la materia.

j) Por otro lado, agrega que, conforme al decreto de reformas constitucionales, el Congreso de la Unión debió de expedir el Código Nacional, en un plazo que no excediera de ciento ochenta días después de la entrada en vigor del decreto. No obstante, advierte que hasta la fecha, luego de aproximadamente tres años y nueve meses, el Congreso de la Unión no lo ha expedido, excediendo así cualquier parámetro de razonabilidad.

k) Menciona como hecho notorio lo resuelto en el amparo 279/2019, donde un Juez de Distrito concedió un amparo y ordenó que las autoridades competentes expidieran la legislación procedimental en la materia en un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de que la resolución causara ejecutoria. Añade que esta sentencia fue confirmada por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el recurso de revisión 265/2020. Sin embargo, alega que el cumplimiento de esta sentencia será hasta dentro de los próximos dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, lo que entre tanto afectará la impartición de justicia local en la materia de juicio hipotecario.

l) Por tanto, el Poder Ejecutivo del Estado de México solicita que la Suprema Corte declare infundado el concepto de invalidez y determine la validez de las disposiciones impugnadas.

12. Informe del Poder Legislativo. Mediante el escrito presentado el veinte de julio de dos mil veintiuno, la diputada presidenta rindió el informe de ley en



representación de la Legislatura del Estado de México, donde en síntesis señaló lo siguiente:

a) En relación con los hechos señalados por la CNDH, reconoce que es cierta la expedición del Decreto 257 que adicionó los artículos impugnados.

b) Considera que, en general, es infundado el concepto de invalidez porque carece de sustento fáctico y jurídico. Explica que, si bien el Congreso de la Unión tiene una facultad exclusiva para legislar en la materia procesal civil, ello no impide que las entidades federativas tengan la facultad de reformar su legislación vigente hasta que el Congreso expida la legislación única.

c) Detalla que esta facultad de las entidades federativas tiene su fundamento en los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto de reformas constitucionales en la materia de justicia cotidiana, así como en una interpretación funcional de la habilitación legislativa que tienen las entidades federativas.

d) Explica que los códigos procesales civiles están desactualizados porque el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación única en la materia, lo que dificulta que los Poderes Judiciales puedan implementar nuevas herramientas para impartir justicia.

e) Agrega que la facultad para reformar la legislación vigente permite adecuar el ordenamiento a las necesidades sociales y económicas de la entidad. En el caso, las normas impugnadas cubren un vacío jurídico, porque el juicio hipotecario no estaba regulado a nivel local, y equilibra los derechos y obligaciones de acreditantes y acreditados, porque dota a los acreedores de las herramientas legales para ceder sus créditos hipotecarios.

f) Señala que la reforma constitucional genera incertidumbre porque en el decreto no se estableció si las entidades federativas estaban privadas de legislar en la materia desde la entrada en vigor de la reforma o hasta que se aprobara la legislación única.

g) Considera que las Legislaturas Locales cuentan con una habilitación constitucional para seguir legislando en la materia, hasta que entre en vigor la



legislación única, porque el artículo quinto transitorio del decreto de reformas no establece una limitación expresa en ese sentido.

h) Explica que esto último no sucedió en las reformas constitucionales previas, donde al federalizar una parte de la materia no se especificó –como sí se hizo en este caso– que seguirían vigentes las disposiciones emitidas antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional respectiva.

i) Señala que el Congreso de la Unión tuvo ciento ochenta días para emitir la legislación única, sin embargo, esto aún no acontece. Por ello, en tanto entra en vigor esa legislación, considera que tiene la facultad para adecuar su legislación sustantiva y adjetiva en la materia, en el entendido de que existen vacíos legales que deben satisfacerse.

j) En sustento de sus afirmaciones considera aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

k) Ahora bien, considera que es infundado que los artículos impugnados sean discriminatorios porque vulneren los derechos fundamentales de legalidad y de seguridad jurídica, porque en este caso los artículos combatidos establecen con precisión las figuras relativas al juicio hipotecario.

l) Como apoyo de esta afirmación cita la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."

m) Por tanto, el Poder Legislativo del Estado de México pide que la Suprema Corte declare infundado el concepto de invalidez y determine la validez constitucional de los artículos impugnados.

13. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión alguna.



14. **Alegatos y cierre de la instrucción.** El cuatro de octubre de dos mil veintiuno, recibidos los alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

II. COMPETENCIA

15. Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, vigente al momento de la promoción de la demanda respectiva,² ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre

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; ..."

El escrito de demanda se presentó el trece de mayo de dos mil veintiuno, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue abrogada el siete de junio del mismo año, en términos del artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación:

"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."



los artículos 2.388 a 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México frente a la Constitución Federal.

III. OPORTUNIDAD

16. 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, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.³

17. En este caso, el decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el catorce de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de México, por lo que el plazo legal para su impugnación transcurrió del quince de abril al catorce de mayo del mismo año.

18. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el trece de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. LEGITIMACIÓN

19. La CNDH está facultada para promover las 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, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁴ y en el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley

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 Ver *supra* nota número 1.



Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

20. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, calidad que acreditó con una copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, la presidenta tiene la facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad, conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶ Por último, la presidenta impugna la validez de los artículos 2.388 a 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, pues considera que son contrarios a los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de legalidad.

21. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, toda vez que este asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su representante para impugnar disposiciones del Estado de México que, asegura, vulneran los derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

22. 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. Al res-

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

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁶ "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."



pecto, el Poder Ejecutivo del Estado de México señala en su informe que está obligado y facultado a promulgar y mandar publicar las leyes expedidas por el Congreso Local, porque estos actos conforman una etapa del procedimiento legislativo.

23. Si bien la autoridad no planteó este argumento como una causa de improcedencia, conviene pronunciarse al respecto dada su similitud con esta causal específica. Así, lo procedente es **desestimar** este planteamiento, pues el promovente de una acción debe señalar en su escrito de demanda tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que emitió y promulgó la norma impugnada, conforme al artículo 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

24. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de México tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a las normas impugnadas mediante su promulgación y publicación, se concluye entonces que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.⁸

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

25. La CNDH señaló en su demanda que los artículos 2.388 a 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México contravienen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad porque regulan un tópico propio de la materia procesal civil como lo es el juicio hipotecario, esto es, regulan una materia exclusiva del Congreso de la Unión.

⁷ "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."

⁸ 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.



26. Conforme a los precedentes,⁹ en el proyecto de sentencia se proponía calificar como fundado el concepto de invalidez.

27. Para ello, se retomaba la acción de inconstitucionalidad 144/2017, donde este Tribunal Pleno sostuvo que el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal¹⁰ establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en la materia procesal civil y familiar, con lo que se excluye la concurrencia de las entidades federativas en esta materia.

28. Se decía que este precepto constitucional fue adicionado mediante el decreto de reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana, que fue publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto –expuesto durante el proceso legislativo– de establecer una misma regulación con todos los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en el país.

29. Se precisaba que, conforme al régimen transitorio del decreto,¹¹ este precepto constitucional entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto

⁹ Acción de inconstitucionalidad 144/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de once de noviembre de dos mil diecinueve. Mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). Voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

Ese criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 37/2018, fallada el doce de noviembre de dos mil diecinueve; 58/2018, fallada el ocho de junio de dos mil veinte (por mayoría de ocho votos, con el voto en contra de la Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat, quien se integró al Pleno); y 32/2018, fallada el nueve de junio de dos mil veinte (donde se repitieron las votaciones que en el asunto inmediato anterior).

¹⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

¹¹ "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares):

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

"SEGUNDO. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las



es, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete. Desde entonces, las entidades federativas ya no cuentan con la facultad de reformar su normativa procesal civil y familiar –ni siquiera de manera transitoria–, debiéndose constreñir a seguir aplicándola hasta que entre en vigor la legislación única expedida por el legislador federal. La única excepción consiste en la obligación de legislar para adecuar sus Constituciones al contenido del decreto.

30. A la luz de esas consideraciones, se refería la literalidad de las normas impugnadas con el fin de determinar si eran o no acordes con el parámetro descrito:

Código de Procedimientos Civiles del Estado de México

"Capítulo XI "Del juicio hipotecario

"Objeto

"Artículo 2.388. Se tramitarán en la vía especial hipotecaria las demandas que tengan por objeto exigir el pago de un crédito garantizado por hipoteca o, en su caso, hacer efectiva la garantía; sin importar la naturaleza jurídica de dicho crédito, ni la materia que lo regule.

modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

"TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido del presente decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



"Serán competentes para conocer de ellas los Tribunales Civiles de Primera Instancia. En todo caso, estos juicios se sustanciarán electrónicamente, en términos de la regulación establecida al efecto en este código, el Reglamento para el Acceso a los Servicios del Tribunal Electrónico del Poder Judicial del Estado de México y los lineamientos operativos aplicables.

"Las demás acciones derivadas del contrato de hipoteca, se tramitarán en la vía ordinaria."

"Procedencia

"Artículo 2.389. Para que proceda el juicio hipotecario, deberán reunirse los siguientes requisitos:

"I. Que el crédito conste en escritura pública;

"II. Que sea de plazo cumplido o pueda exigirse su vencimiento anticipado, conforme al contrato de hipoteca o a la ley; y,

"III. Que la escritura pública donde conste esté inscrita en el Instituto de la Función Registral."

"Supletoriedad

"Artículo 2.390. En lo no previsto, serán aplicables las disposiciones que rigen el juicio ordinario civil y, en su defecto, las generales de este código; en lo que no se opongan a la naturaleza del juicio hipotecario."

"Admisión de demanda

"Artículo 2.391. Presentada la demanda, acompañada de la escritura pública donde conste el crédito hipotecario, el tribunal revisará su competencia y si se reúnen los requisitos fijados en los artículos anteriores; de ser así, dictará auto admisorio con efectos de mandamiento en forma, donde se ordene:

"I. Requerir de pago a la parte demandada, en su caso;



"II. Expedir inmediatamente cédula hipotecaria y entregarla con las formalidades debidas;

"III. Tener por constituido depósito judicial sobre la finca hipotecada, sus frutos y todos los objetos que con arreglo a la escritura y conforme al Código Civil deban considerarse inmovilizados e integrantes de la misma, a partir del emplazamiento. Siempre que lo pida cualquiera de las partes, se formará el inventario respectivo para agregarlo a los autos;

"IV. Nombrar persona que ejercerá el cargo de depositario judicial, conforme a lo previsto por el artículo 2.393;

"V. Emplazar a la parte demandada, corriéndole traslado con copia cotejada de la demanda y documentos anexos, para que la conteste dentro del plazo de cinco días;

"VI. Notificar a los acreedores hipotecarios anteriores para que, si lo desean, ejerciten sus derechos conforme a la ley, cuando del título base de la acción hipotecaria, se advierta su existencia;

"VII. Si lo permiten las estipulaciones contenidas en el contrato de hipoteca, practicar avalúo del bien hipotecado, una vez efectuado el emplazamiento; y,

"VIII. Librar los exhortes (sic) correspondientes, para el supuesto de que el bien hipotecado, o los domicilios de la parte demandada o los acreedores anteriores que resultaren, se ubiquen fuera del lugar del juicio."

"Cedula hipotecarla (sic)

"Artículo 2.392. La cedula hipotecaria es el documento expedido por el tribunal que conozca del asunto para efectos de registro. Contendrá una relación sucinta de la demanda y del título en el cual se funde ésta; así como el mandamiento expreso y terminante de que la finca es objeto de juicio hipotecario y se encuentra en depósito judicial.



"Se formará en cuatro tantos, de los cuales se dispondrá en la forma siguiente:

"a) Previo pago de derechos por la parte actora, el cual deberá realizar dentro de los tres días siguientes a que reciba el formato correspondiente, dos ejemplares de la cedula hipotecaria se enviarán electrónicamente por el tribunal a la oficina correspondiente del Instituto de la Función Registral para su anotación; efectuada ésta, con la constancia respectiva, uno de ellos quedará en el registro y el otro se agregará a los autos; y,

"b) Los dos restantes serán entregados, uno a la parte actora y otro a la demandada al ejecutarse el auto admisorio.

"Si fueren materia de la acción varios bienes hipotecados, se expedirán cuantas cedulas hipotecarias correspondan para cada uno de ellos, en la forma que este artículo previene.

"Anotada la cedula hipotecaria, no surtirá efecto embargo alguno, toma de posesión, diligencia precautoria o cualquiera otra que entorpezca el juicio hipotecario o viole los derechos adquiridos por la parte actora sino en virtud de sentencia ejecutoriada relativa al mismo inmueble, debidamente registrada y anterior en fecha a la presentación de la demanda que ha motivado la expedición de la cédula o de la providencia dictada a petición de persona acreedora con mejor derecho."

"Depósito judicial de la finca hipotecada

"Artículo 2.393. A partir de que se le entregue la cédula hipotecaria, a la parte deudora se constituye en depositarla (sic) judicial de la finca hipotecada, con todos los derechos y obligaciones relativos, establecidos en el libro séptimo, tercera parte. Título octavo, del Código Civil.

"Si la parte deudora no acepta la responsabilidad como depositarla (sic) judicial, entregará desde luego la posesión material de la finca para que la ejerza con dicho carácter la parte actora o la persona nombrada por ésta quienes, en su caso, deberán cumplir con las obligaciones legalmente establecidas para ello.



"Cuando la parte actora funja como depositarla (sic) judicial, puede servir como fianza el crédito que reclama. Si se trata de terceras personas, en todo caso otorgarán garantía.

"La parte actora tendrá derecho de nombrar depositario cuando así se estipule en el contrato contenido en la escritura de hipoteca, o cuando la parte deudora no acepte dicha responsabilidad.

"Quien ostente el cargo de depositario deberá rendir cuenta mensual de su administración, en la forma prevista para el embargo de inmuebles y sus rentas; sin que pueda ser eximido de esta obligación por convenio contenido en el contrato de hipoteca."

"Ejecución del auto admisorio

"Artículo 2.394. La ejecución del auto que admita la demanda en la vía hipotecaria, se llevará a cabo de acuerdo con lo siguiente:

"I. La cédula hipotecaria será enviada a la oficina del Instituto de la Función Registral para los efectos establecidos en el artículo 2.392;

"II. Mediante diligencia que atienda a las formalidades relativas al emplazamiento, la parte deudora será requerida de pago, cuando su obtención constituya una de las pretensiones. De lograrlo, quien esté a cargo de la diligencia dará cuenta al tribunal para que se resuelva lo conducente;

"III. En caso de no obtener pago o cuando éste no se haya reclamado, se hará entrega a la parte demandada de la cédula hipotecaria. En el mismo acto, también se entregará un tanto a la parte actora;

"IV. Hecha la entrega de la cédula hipotecaria, se requerirá (sic) la parte deudora para que exprese Si acepta o no la responsabilidad como depositaria judicial del bien hipotecado, lo cual deberá contestar en ese acto.

"Para el caso de que la diligencia se haya entendido con diversa persona, dicha manifestación deberá hacerla la parte deudora dentro de los cinco días siguientes; mientras tanto, se le considerará como depositaria.



"Transcurrido dicho plazo, sin que haga la parte deudora la manifestación correspondiente, se entenderá rehusado el cargo de depositario y se procederá conforme a lo previsto para esa hipótesis, en el artículo 2.393; y,

"V. Enseguida, corriéndole traslado con copia cotejada de la demanda y documentos anexos, se le emplazará para que la conteste dentro del plazo de cinco días."

"Excepciones oponibles

"Artículo 2.395. En los juicios hipotecarios, son admisibles toda clase de excepciones."

"Reconvención

"Artículo 2.396. No procede la reconvención en los juicios hipotecarios."

"Vista con la contestación de demanda

"Artículo 2.397. Con la contestación de demanda que, en su caso, se formule; se mandará dar vista a la parte actora, por el plazo de tres días."

"Ofrecimiento de pruebas

"Artículo 2.398. En los escritos relativos a la fijación de la controversia, las partes deben ofrecer sus pruebas, relacionándolas con los hechos materia de debate."

"Trámite sumarísimo

"Artículo 2.399. Si dentro del plazo concedido no se contesta la demanda o si, contestándola, se formula allanamiento; a petición de la parte actora, se citará a las partes para oír sentencia definitiva, en cuyo caso, la misma se pronunciará dentro de los ocho días siguientes.

"En caso de no contestar cada uno de los hechos de la demanda, se tendrá por confesa afirmativamente a la parte demandada.



"La falta de contestación a la demanda sólo producirá los efectos anteriores, si el emplazamiento se realizó personal y directamente al demandado o a su representante."

"Trámite sumario

"Artículo 2.400. En el auto que tenga por desahogada la vista respecto de las excepciones opuestas o si se declara la rebeldía cuando el emplazamiento se efectuó por edictos, el tribunal depurará el proceso resolviendo las excepciones procesales o de cosa juzgada interpuestas por la parte demandada, o bien, pronunciándose sobre los presupuestos procesales que estimare insatisfechos, de ser procedente.

"Si de la depuración procesal no resultare concluido el proceso, proveerá sobre la admisión y preparación de pruebas. Además, fijará día y hora para la celebración de una audiencia de juicio, la cual deberá verificarse dentro de los quince días siguientes."

"Etapa probatoria

"Artículo 2.401. La preparación de las pruebas admitidas corre a cargo de las partes.

"A su vez, el tribunal debe brindar al oferente todas las facilidades a fin de lograr el desahogo de los medios de prueba. En consecuencia, a través del propio auto donde se admitan éstos, dejará a disposición de la parte interesada el oficio o exhorto respectivos, para que realice los trámites necesarios y los exhiba debidamente diligenciados, a más tardar en la audiencia de juicio, con el apercibimiento de la deserción de la prueba.

"Asimismo, para compeler a las personas obligadas a la rendición de las pruebas el tribunal aplicará progresivamente los medios de apremio, en consecuencia, apercibirá con la imposición de multa por cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente en la región donde se lleve el juicio, a las autoridades y terceras personas vinculadas con la rendición de



pruebas y que, sin causa justificada, sean omisas en cumplir los requerimientos que se les formulen.

"Dicha sanción se aplicará en favor del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia y se hará efectiva incluso sin que medie petición de parte.

"En el supuesto de no obtener la comparecencia de las personas que deben rendir testimonio y cuya citación haya quedado a cargo del tribunal, se ordenará su presentación con el uso de la fuerza pública, apercibiéndoles además con arresto hasta por treinta y seis horas; sin perjuicio de la sanción a la que se hubieren hecho acreedoras en términos del párrafo precedente. Tales consecuencias se deben poner en conocimiento de aquéllas desde la primera citación.

"La ejecución del cobro de las multas a que hace referencia este artículo correrá a cargo de la autoridad hacendaría municipal; para tales fines, mediante oficio se hará de su conocimiento el auto donde se impongan."

"Objeción e impugnación de documentos

"Artículo 2.402. La objeción e impugnación de documentos se sujetarán a las reglas generales y serán resueltas en la sentencia definitiva.

"El requerimiento a las partes para que presenten físicamente alguno de los documentos anexos se hará bajo apercibimiento de tener por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado dicho requerimiento."

"Audiencia de juicio

"Artículo 2.403. La audiencia de juicio comprenderá:

"I. Fase conciliatoria;

"II. Desahogo de pruebas;



"III. Formulación de alegatos; y,

"IV. Citación para sentencia."

"Fase conciliatoria

"Artículo 2.404. El tribunal procurará conciliar a las partes, les mencionará los beneficios, así como los efectos y alcances de la transacción. Si logran avenirse, se formulará el convenio respectivo."

"Desahogo de pruebas

"Artículo 2.405. En caso de no lograrse el convenio, se procederá a desahogar los medios de prueba, de preferencia, en el orden en que fueron ofrecidos."

"Formulación de alegatos

"Artículo 2.406. Concluido el desahogo de pruebas, las partes alegarán brevemente y en forma verbal lo que a su derecho convenga; sin que sea permisible dictar los argumentos relativos."

"Citación para sentencia

"Artículo 2.407. Agotada la oportunidad para alegar, quedarán citadas las partes para oír sentencia, bastando para tal efecto su comparecencia a la audiencia, o bien, la publicación del acta relativa, ante su inasistencia."

"Suspensión de audiencia

"Artículo 2.408. Sólo porque no se encuentre debidamente preparada una prueba debido a una causa no imputable al oferente, podrá suspenderse la audiencia, para reanudarse dentro de los diez días siguientes.

"La continuación de la audiencia no debe ser suspendida o diferida, salvo por caso fortuito o fuerza mayor."



"Sentencia

"Artículo 2.409. El tribunal deberá dictar sentencia definitiva dentro del plazo de ocho días.

"Si existe causa justificada, mediante auto que la funde y motive, podrá el tribunal disponer de un plazo adicional de ocho días para resolver."

"Efectos de la resolución

"Artículo 2.410. Si son procedentes las pretensiones de la parte actora en esta vía especial, la sentencia ordenará el remate de los bienes hipotecados.

"De lo contrario, será condenada en costas y se dejarán a salvo sus derechos para que los ejercite en la vía y forma que corresponda."

"Impugnación de la sentencia

"Artículo 2.411. La sentencia será apelable en el efecto no suspensivo. En consecuencia, de ser condenatoria, se requiere previa fianza para proceder al remate.

"Se tendrá por no puesta la estipulación contractual que releve de su otorgamiento."

"Efectos de la decisión de segunda instancia

"Artículo 2.412. De revocarse por la alzada el fallo que declaro procedente el remate, luego que vuelvan los autos al juzgado de su origen, se mandara cancelar la anotación de la cedula hipotecaria.

"Si no se hubiere verificado el remate, se restituirá la finca a la parte demandada, ordenando al depositario que rinda cuentas con pago, dentro del plazo de diez días. En caso contrario, se hará efectiva la caución."



"Otros acreedores hipotecarios"

"Artículo 2.413. Si se presentaren más acreedores hipotecarios, se procederá conforme a las reglas establecidas en el libro séptimo, segunda parte, título único, capítulo II, del Código Civil.

"Quienes tengan un crédito hipotecario anterior tendrán derecho de intervenir en el avalúo de la finca hipotecada y, en su caso, de nombrar perito.

"Quienes tengan un crédito hipotecario cuya existencia se desprenda del certificado del Instituto de la Función Registral, que se pida para la venta judicial, que sean titulares de gravámenes posteriores al registro de la cédula hipotecaria, no tendrán derecho de intervenir en el avalúo."

"Convenio sobre avalúo del bien hipotecado"

"Artículo 2.414. El convenio sobre el avalúo no surtirá efecto alguno en el juicio hipotecario, cuando el precio se fije antes de exigirse la deuda. Cualquier convenio posterior sólo será tomado en consideración cuando no perjudique derechos de terceras personas."

"Adjudicación directa"

"Artículo 2.415. Previo avalúo, rendido de conformidad con las disposiciones relativas contenidas en este capítulo, si se actualiza el supuesto previsto en el artículo 7.1122 del Código Civil, procederá la adjudicación directa en favor del acreedor, sin más limitante que la de no perjudicar (sic) derechos de terceras personas."

"Remate"

"Artículo 2.416. El procedimiento de remate se sujetará a las bases siguientes:

"I. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.391, fracción VII de este código, cada parte tendrá derecho a exhibir avalúo de la finca hipotecada, dentro de los cinco días siguientes a que sea ejecutable la sentencia;



"II. Si alguna de las partes deja de exhibir avalúo, se entenderá su conformidad con el presentado por su contraria;

"III. Para el supuesto de que ninguna de las partes exhiba avalúo, dentro del plazo indicado en la fracción I de este precepto, cualquiera de ellas podrá presentarlo posteriormente; en cuya hipótesis, se considerará como base para el remate, el primero en tiempo;

"IV. De exhibirse oportunamente avalúas (sic) por ambas partes y resultar discordantes, se tendrá como precio del bien para fundar el remate, la cantidad derivada del promedio de ambos avalúas (sic), siempre y cuando la diferencia no exceda de treinta por ciento. Si excediere de dicho porcentaje, el tribunal ordenará se practique nuevo avalúo por un perito tercero en discordia, adscrito al Tribunal Superior de Justicia, quien contará con un plazo de cinco días para rendirlo; y,

"V. Los avalúas (sic) tendrán una vigencia de seis meses."

31. En el proyecto se afirmaba que los artículos transcritos versan en general sobre el juicio hipotecario y, en específico sobre la admisión de la demanda, las excepciones, la reconvención, la etapa probatoria, la audiencia de juicio, sus etapas y su suspensión, el dictado de la sentencia, sus efectos y su impugnación, los efectos de la decisión de la segunda instancia, entre otros elementos.

32. Así, se coincidía con la CNDH en que las disposiciones impugnadas pertenecen a la materia procesal civil, pues materialmente se refieren al procedimiento relativo al juicio hipotecario, mientras que formalmente se inscriben en el código adjetivo del Estado de México.

33. En consecuencia, se proponía declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas bajo el argumento de que el legislador mexiquense no tiene competencia para reformar su legislación procesal civil, toda vez que las entidades federativas quedaron privadas de hacerlo a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana, esto es, a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, conforme al régimen transitorio del propio decreto.



34. Sin embargo, dado que sólo una mayoría de siete Ministras y Ministros acompañó el sentido de la propuesta, esto es, por la invalidez de los artículos impugnados,¹² el Tribunal Pleno desestimó el planteamiento, pues no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos para tal efecto, conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal¹³ y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

35. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos del 2.388 al 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionados mediante el Decreto Número 257, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

¹² Mayoría de siete votos de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente); voto en contra de la Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek.

Asuntos similares se han desestimado por votaciones idénticas; se trata de la acción de inconstitucionalidad 44/2021, resuelta en la sesión de uno de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, y de la acción de inconstitucionalidad 94/2021, resuelta en la sesión del mismo ocho de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹³ "Artículo 105. ...

"II. ...

"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."

¹⁴ "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."



TERCERO.—Publíquese esta resolución 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, 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 expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 2.388 al 2.416 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionados mediante el Decreto Número 257, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos impugnados,



al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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 aisladas de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 100 y 38, Primera Parte, página 27, con números de registro digital: 232220 y 233494, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P. C/97, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 162, con número de registro digital: 198428.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) y 2a./J. 106/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52 y 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793, con números de registro digital: 2012593 y 2014864, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA REGULAR LA MATERIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5.44.1 Y 5.46 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE MARZO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **ocho de marzo de dos mil veintidós**.

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el catorce de junio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó



la invalidez de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, reformados mediante Decreto 269, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno.

2. La accionante señaló al Congreso del Estado de México, así como al gobernador de dicha entidad federativa, como los órganos responsables de las normas impugnadas.

3. Asimismo, la promovente indicó como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. SEGUNDO.—**Concepto de invalidez.** En su concepto de invalidez, la promovente controvierte la expedición de las normas citadas en el párrafo que antecede, aclarando que lo hace para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que, refiere, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión es la única autoridad que puede establecer las normas que han de observarse en los procesos civiles y familiares.

5. **En su único concepto de invalidez**, expuso en esencia lo siguiente:

- Señala que los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, al prever supuestos relativos al trámite del proceso ordinario familiar, constituyen normas adjetivas de la materia.

- Refiere que el quince de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuya fracción XXX se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar que regirá en toda la república, excluyendo así, las facultades de los Estados para legislar sobre ese tema.



- Advierte que el Poder Reformador estableció en el régimen transitorio que la reforma constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete; y, conforme al transitorio cuarto, la legislación única en materia procesal civil y familiar a cargo del Congreso de la Unión deberá emitirse en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

- Explica que la finalidad de dicha reforma fue derivada de la necesidad de unificar la legislación procesal civil y familiar para establecer procedimientos homologados en todo el territorio nacional y dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

- En ese sentido, afirma que a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional se excluye la concurrencia de los Estados para regular en materia procesal civil y familiar (quedando dicha facultad reservada exclusivamente al Congreso de la Unión) y su ámbito de aplicación se limita a seguir aplicando las normas locales expedidas con anterioridad a esa fecha, en tanto se emita la legislación única.

- En esa tesitura, asevera que el legislador mexiquense adicionó el artículo 5.44.1 y reformó el diverso 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, cuyas reglas se refieren a cuestiones de naturaleza adjetiva. Ello, en tanto que establecen condiciones para la tramitación de un proceso familiar. El artículo 5.44.1, dice la actora, establece que en el auto admisorio de demanda, el Juez que conozca de una controversia familiar ordenará que las partes en conflicto acudan ante el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa de su jurisdicción, a efecto de que se celebre junta informativa y, en su caso, continúen el Proceso de Justicia Alterna Familiar. Por su parte, el artículo 5.46 establece como condición para citar a audiencia inicial la existencia de una constancia expedida por el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, que acredite que no se logró la extinción total del conflicto.

- Al respecto, la Comisión actora alega que esa actividad legislativa (adición de los artículos 5.44.1 y 5.46 del código procesal en cita) se llevó a cabo cuando



el Congreso Local del Estado de México ya estaba impedido para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, de conformidad con el decreto de reforma a la Constitución Federal.

6. TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número **94/2021**; asimismo, ordenó turnar el asunto a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para su instrucción.

7. CUARTO.—**Admisión y requerimientos.** Por auto de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de México, para que rindieran sus correspondientes informes; se requirió al primero copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; al segundo, un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en que se publicó el mismo; también se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para la formulación de su pedimento y realización de manifestaciones respectivamente.

8. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** El siete de julio de dos mil veintiuno, Carlos Felipe Fuentes del Río, representante del gobernador Constitucional del Estado de México, al rendir su informe sostuvo la validez de las normas impugnadas, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Explica que el gobernador Constitucional del Estado de México actuó conforme a sus facultades de autoridad promulgadora, en estricto apego a los principios de fundamentación y motivación.

- Afirma que con la promulgación del Decreto Número 269, por el que se reforma el artículo 5.46 y se adiciona el artículo 5.44.1 del Código de Procedimien-



tos Civiles del Estado de México, no se vulneran los derechos de seguridad jurídica y legalidad garantizados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, dice, en tanto que la norma que faculta a la autoridad para actuar en determinado sentido –Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México– encauza el ámbito de esa actuación, además de que reúne los requisitos, elementos y supuestos legales para no transgredir de manera arbitraria la esfera privada de las personas; aunado a que la actuación del gobernador constitucional en la promulgación del decreto impugnado, respecto de los artículos anteriormente mencionados, se encuentra limitada y controlada, además de no ocasionar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.

- Por otra parte, enfatiza que el propósito de la reforma constitucional a la fracción XXX del artículo 73, fue única y exclusivamente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, sin que se limitara a las Legislativas de los Estados a no realizar reformas a sus legislaciones adjetivas de la materia, en virtud de que no lo estableció así el Poder Reformador de la Constitución, aunado a que debe considerarse lo establecido en el transitorio quinto, al señalar que las legislaciones locales continuarán vigentes hasta en tanto entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Por ende, dice, sí se pueden realizar reformas a normas procesales civiles locales, máxime, si se parte de la base de que toda reforma nace y emana de una realidad y necesidad social o jurídica.

- Sostiene que la legislación estatal, debe prever y regular un sistema de justicia alternativa, que promueva eficazmente la solución de conflictos por la vía pacífica y al mismo tiempo, fomenten la cultura de la paz, del perdón y de la restauración de las relaciones interpersonales y sociales. Así, la familia se considera como el primer grupo socializador en la vida de los individuos, por lo que resulta indispensable que el Estado, desde la perspectiva de la prevención, asegure que los conflictos que surjan en el seno de la principal célula social se desenvuelvan en contextos que desalienten la beligerancia y la fractura comunicacional intrafamiliar.

- Esgrime que en ese sentido fue necesaria la creación de nuevas políticas públicas encaminadas a propiciar condiciones de equilibrio entre las necesida-



des personales y familiares de los ciudadanos, y que, bajo ese contexto, la justicia alternativa ofrece metodologías que permiten a las familias en conflicto, atender los procesos legales, así como la resolución pacífica de los mismos, desde la forma preventiva.

- En ese tenor, manifiesta que el fin último y esencial de los medios alternativos de solución de conflictos, es abrir, privilegiar y propiciar el mejoramiento de los canales de comunicación entre las partes, dotándoles de las herramientas necesarias y suficientes que la justicia alternativa en su amplio catálogo de posibilidades puede ofrecer. Aunado a que de su aplicación se advierten diversas ventajas, tales como: resolver de forma breve, pacífica, libre y voluntaria un probable conflicto; dotar de herramientas para colocar en un primer plano de importancia a la comunicación efectiva y asertiva entre las partes; y, que las partes aprendan a manejar y resolver un conflicto, sin la necesidad de escalar a niveles de violencia o que se propicie la intervención de terceros, y, a prevenir los futuros conflictos a través del diálogo y la conciliación.

- Asimismo, alude que se consideró prioritario adicionar y modificar los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, respectivamente, y hacer frente a una realidad y necesidad social o jurídica que de ninguna manera puede o debe estar a expensas de la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar.

- Finalmente, por un lado, especifica que si bien este Alto Tribunal ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 58/2018, no se puede vedar a las Legislaturas para legislar sobre las condiciones de las que nace la necesidad de cambios fundamentales, como en la especie ocurre, basándose en una visión constitucional abierta, moderna, progresista y comparatista en las reformas actuales, las cuales se han realizado sobre métodos interpretativos, modernos, progresivos y extensivos; por el otro, advierte que el plazo para expedir la legislación única procedimental ha excedido cualquier parámetro de razonabilidad, lo que desde luego afecta la impartición de justicia en el Estado de México, tratándose de los mecanismos alternativos de solución de controversias.



9. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** El veinte de julio del año en curso, la presidenta de la Diputación Permanente de la Sexagésima Legislatura del Estado de México, María Elizabeth Millán García, rindió su informe, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Que contrario a lo sostenido por el organismo promovente, la reforma realizada al artículo 5.46, así como la adición del artículo 5.44.1 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, salvaguarda el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

- Puntualiza que de acuerdo al contenido del dictamen del Decreto 269, la etapa de conciliación conlleva múltiples ventajas, entre otras, a resolver de forma breve, pacífica, libre y voluntaria un probable conflicto, anteponiendo la comunicación efectiva y asertiva entre las partes, y éstas –las partes– no sólo aprenden a manejar y resolver un conflicto, sino que se reduce la posibilidad de que escale a niveles de violencia o que se propicie la intervención de terceros, y a prevenir futuros conflictos a través del diálogo y la conciliación. Así, la reforma es tendente a consolidar los procedimientos de justicia alternativa como medidas de protección para la familia y de soporte al interés superior de la niñez y de los adolescentes, permitiendo a los que intervienen establezcan lazos filiales por medio de la comunicación asertiva y efectiva.

- Precisa que los medios alternativos de solución de conflictos, tienen como fin último y esencial, abrir, privilegiar y propiciar el mejoramiento de los canales de comunicación necesarios y suficientes que la justicia alternativa puede ofrecer, con un mínimo de formalidades entre las partes, dotándoles así de herramientas necesarias y suficientes que la justicia alternativa en su amplio catálogo de posibilidades puede ofrecer, lo que implica necesariamente un mínimo de formalidades; sin embargo, éstas son en beneficio, puesto que con ellas se puede equilibrar la balanza en el escenario de los pesos y contrapesos en un conflicto de intereses, así, afirma que ello no viola en perjuicio de las partes la garantía de seguridad jurídica, al prever que éstas –las partes– acudan al Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa a efecto de celebrar una junta informativa.



- Señala que el argumento planteado por la comisión accionante deviene infundado, en tanto el legislador estatal goza de libertad de configuración en lo referente a los mecanismos alternativos de solución de controversias; tomando en consideración que es facultad de la Legislatura fijar las etapas de los procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir en su obligación de atender los principios y fines del Estado y de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los cuales se salvaguardan a través de los mecanismos alternativos de solución. En ese sentido, asevera que corresponde al legislador local determinar cuáles son las formas procedimentales que deben regir la tramitación de los respectivos procesos, ante las distintas jurisdicciones, ya que la autonomía y libertad del legislador para regular las formas y formalidades del debido proceso, se encaminan a alcanzar fines constitucionales legítimos.

- De igual manera, considera que es infundado el argumento formulado por la accionante, pues, refiere, del artículo transitorio quinto del decreto por el que se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende una habilitación para poder seguir legislando hasta en tanto entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar.

- Finalmente, sostiene que no existe una afectación a la esfera jurídica de las personas, ya que el actuar de la autoridad local no se ausenta del marco de su actuación legal.

10. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos, sin que la Fiscalía General de República formulara pedimento, ni alegatos; y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, mediante proveído de **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno**, se ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

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 en los artículos 105, fracción II,



inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente antes del siete de junio de dos mil veintiuno, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y lo dispuesto en dos artículos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

13. 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."

14. El contenido de los preceptos antes citados 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 en 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.



15. En el caso, los preceptos impugnados **se publicaron** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México **el viernes catorce de mayo de dos mil veintiuno**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado quince de mayo y concluyó el domingo trece de junio del mismo año.**

16. En consecuencia, según consta en la certificación asentada, si la demanda se presentó el **atorce de junio de dos mil veintiuno**, en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del supuesto normativo a que alude el artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a este asunto –si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente–, debe concluirse que su presentación fue **oportuna.**

17. TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, se encuentra satisfecho este presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone:

"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 inter-



nacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

19. Ahora bien, la demanda que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad fue suscrita por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

20. En esa demanda, como ya se dijo, se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el catorce de mayo de dos mil veintiuno, esto es, se alega la inconstitucionalidad de normas generales de carácter estatal.

21. Por ende, la aludida parte actora tiene legitimación para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

22. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.¹

¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se re-



23. Al respecto, no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierte de forma oficiosa causa de improcedencia alguna.

24. QUINTO.—**Análisis de fondo.** La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad se concentra en determinar si asiste razón a la **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** cuando sostiene la invalidez de las normas materia del Decreto 269, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el catorce de mayo de dos mil veintiuno, sustancialmente porque regula una cuestión reservada al Congreso de la Unión, que es el órgano habilitado para expedir la legislación única en las materias civil y familiar.

25. Esencialmente, señaló que los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, al prever supuestos relativos al trámite del proceso ordinario familiar, constituyen normas adjetivas de la materia; ello en tanto el artículo 5.44.1 establece que en el auto admisorio de demanda el Juez que conozca de una controversia familiar ordenará que las partes en conflicto acudan ante el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa de su jurisdicción, a efecto de que se celebre una junta informativa y, en su caso, continúen el proceso de justicia alterna familiar; y el artículo 5.46 instaura como condición para citar a audiencia inicial la existencia de una constancia expedida por el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México que acredite que no se logró la extinción total del conflicto.

fiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y,

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. ..."

"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. ..."



26. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno **se propuso** calificar como **fundado** el argumento de la accionante, toda vez que al fallar las acciones de inconstitucionalidad **144/2017** y **37/2018**, en sesiones de once y doce de noviembre de dos mil diecinueve,² respectivamente, este Tribunal Pleno se pronunció en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre materia procedimental civil y familiar a partir de la reforma constitucional de dos mil diecisiete, donde además se ordenó emitir una legislación única que regirá en la República, y en tanto esto sucediera, las legislaciones locales expedidas con anterioridad a la reforma fundamental seguirán aplicándose. Criterio que se reiteró al resolver las acciones de inconstitucionalidad **58/2018**³ y **32/2018**⁴ en sesiones de ocho y nueve de junio de dos mil veinte.

27. Sin embargo, en sesión de ocho de marzo de dos mil veintidós, una mayoría de siete votos, emitidos por las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se expresó a favor de la

² Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; en contra, González Alcántara Carrancá.

³ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

⁴ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.



propuesta y por la invalidez de los artículos impugnados. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

28. En ese sentido, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal⁵ y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ **se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.**

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es **procedente** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número 269, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno.

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

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

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

"...

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

⁶ "Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."



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 Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número 269, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquella.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos impugnados, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 94/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el ocho de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 94/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad de los artículos 5.44.1 y 5.46, ambos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno,² determinó que era fundado el concepto de invalidez en el cual se sostuvo que la reforma impugnada invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Esto es, la mayoría optó por el criterio que reiteradamente se ha sostenido, en el sentido de que procede declarar la invalidez de aquellas normas en materia

¹ Adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto 269, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veintiuno.

² Mayoría de siete votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 5.44.1 y 5.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México. Votamos en contra los suscritos, así como los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek.

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."



procesal civil y familiar, emitidas por los Congresos Locales después del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que trasladó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la legislación única en esa materia.

En esta ocasión, dicho criterio no alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de la norma impugnada,⁴ conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País.⁵ Como consecuencia de ello, la acción de inconstitucionalidad se desestimó y prevaleció la validez de la norma impugnada.

No obstante, consideramos necesario exponer las razones por las que, muy respetuosamente, no compartimos tal desestimación. A nuestro parecer, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió decretar la constitucionalidad de la norma impugnada. No se logró dicha finalidad pues la mayoría de los integrantes del Pleno refrendó su criterio prevaleciente, contra el cual nos hemos pronunciado de manera reiterada, según consta en los votos de minoría formulados en las acciones de inconstitucionalidad 58/2018⁶ y 32/2018,⁷ y que se retoman en su totalidad, así como por las que adicionalmente se exponen en el presente voto.

⁴ Con motivo de una nueva reflexión, el Ministro Javier Laynez Potisek modificó su criterio y pasó a formar parte del voto de minoría.

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

" ...

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

" ...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

⁶ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, en lo que respecta al punto resolutive segundo, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

⁷ Fallada en sesión de nueve de junio de dos mil veinte, en relación con el punto resolutive segundo, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



Comentarios previos

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que, a partir de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se estableció como facultad del Congreso de la Unión, la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que, conforme a la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio cuarto de esa reforma se observa que el constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "un plazo que no excedería de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas".⁸ Esto significa que, si el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁹ el Congreso Federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de dos mil dieciocho. Es decir, hace prácticamente cuatro años.

Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio quinto, se observa el siguiente mandato:¹⁰ "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las

Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

⁸ Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares). "... **CUARTO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados, a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

⁹ De conformidad con el transitorio primero del propio decreto.

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."

¹⁰ **"QUINTO.** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del



entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional."

De acuerdo con esta lógica, tenemos: primero, un Congreso Federal que no legisló entre finales de dos mil diecisiete e inicios de dos mil dieciocho como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de tres años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Voto de minoría

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de México reformó su Código local de Procedimientos Civiles el catorce de mayo de dos mil veintiuno, en lo particular, estableció la obligación a cargo de las partes de agotar una fase de conciliación previa en los juicios del orden familiar.¹¹

Aun cuando no alcanzó la votación necesaria para expulsar a la normativa impugnada del sistema jurídico nacional, la mayoría del Tribunal Pleno votó por la invalidez del decreto del Congreso del Estado de México, por el que se reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Muy respetuosamente disentimos de esa conclusión por las razones siguientes:

Primera razón

Aun cuando el Congreso de la Unión, está facultado para expedir "la legislación única" en materia procesal civil y familiar, mientras dicha legislación única no

artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

¹¹ "Conciliación, mediación y justicia restaurativa

"**Artículo 5.44.1.** En el auto admisorio de demanda y dictadas en su caso las medidas tendientes a garantizar de manera provisional el derecho de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, en materia de alimentos, guarda, custodia, patria potestad y decretadas las medidas cautelares para preservar la familia y proteger a sus miembros, el o la juzgadora ordenará que las partes en conflicto acudan ante el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa de



exista, no hay invasión de esferas legislativas. El Estado de México no está emitiendo ninguna legislación única, sino que está adecuando su código de procedimientos local a la realidad jurídica que considera que se vive en su entidad.

Segunda razón

Si bien el transitorio quinto dice que mientras no se expida esa legislación única en materia procesal civil y familiar, la legislación procesal local de cada Estado se mantendrá vigente, dicha disposición no contiene una prohibición expresa para que los Estados reformen sus leyes adjetivas. Solamente establece que ésta se mantendría vigente y para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos, resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad.

Los transitorios son vigentes –por supuesto–, pero entrañan una limitación que habrá de verificarse a futuro. De este régimen transicional nosotros no desprendemos una prohibición expresa que impida a los Estados reformar sus leyes adjetivas durante este lapso mientras que se emita la ley única, que ya lleva cuatro años de retraso, que bien pudiera llegar a contar diez o veinte.

su jurisdicción, a efecto de que se celebre Junta Informativa y en su caso continúen el proceso de justicia alterna familiar. Para ello, en el mismo auto libraré oficio o comunicación electrónica al director del centro de mediación que corresponda, con la finalidad de que establezca el día y hora en que las partes deberán comparecer para dar inicio al proceso descrito, sin que ello implique la interrupción de plazo judicial alguno.

"El Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, extenderá una constancia a cualquiera de las partes para acreditar que acudieron a la sesión que se les señale de acuerdo a la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.

"El requisito previsto en el párrafo anterior, no será obligatorio en caso de violencia familiar o cuando se contravengan disposiciones de orden público."

"Fecha para la celebración de la audiencia inicial"

"Artículo 5.46. Una vez contestada la demanda o en su caso la reconvenición y exhibida la constancia expedida por el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado México (sic), relativa a la Junta Informativa que prevé la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México, que acredite que no se logró la extinción total del conflicto a través de convenio, el o la Jueza en el auto que tenga por presentada dicha constancia, citará a audiencia inicial, la cual, se verificará dentro de los cinco días siguientes."



Tercera razón

Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión, emita la legislación única en esas materias, implica maniatarlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general.

¿Qué van a hacer los Estados, detenidos? ¿Qué van a hacer las personas, las sociedades, con una realidad que ya no se habla con las normas procesales de sus Estados y las hace seguir mecanismos que van quedando anquilosados?

Cuarta razón

No sólo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional, que establece que "las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias". Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, ni tampoco el Congreso Local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a nuestro juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del Federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es inocuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

No debe soslayarse que, en la actualidad, ni siquiera existe aún la legislación única, la cual sí representaría un freno a los Estados, en tanto que actualizaría el fin de la vigencia de las legislaciones locales, tal y como lo mandata el quinto transitorio de la reforma constitucional de referencia, y que dice lo siguiente: "la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única". Subrayamos "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".



Al no existir la normativa única de referencia, las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón, pueden ser reformadas conforme sea necesario, toda vez que de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad de adecuar sus ordenamientos procesales, y en este caso podrá hacerlo "hasta en tanto" entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar pues será en ese momento cuando se configure una prohibición expresa a los legisladores locales, no antes.

Considerar lo contrario, no sólo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Política del País, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados en temas procesales civiles y familiares, sobre todo ante la incertidumbre del tiempo que demorará el Congreso de la Unión en emitir la legislación única correspondiente y la necesidad de que los Congresos Locales les brinden la seguridad jurídica que la realidad demande.

Ahora bien, en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 94/2021, se argumentó que del régimen transicional no se advertía una condición suspensiva que habilitara a los Congresos Locales para continuar legislando en materia procedimental civil y familiar hasta en tanto fuera emitida la legislación única correspondiente, pues bastaba la sola lectura del artículo primero transitorio para concluir que el Congreso de la Unión adquirió la facultad exclusiva para legislar en esas materias a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

Posicionamiento que, muy respetuosamente, no compartimos, ya que de la interpretación integral del régimen transicional obtenemos que la circunstancia de que el primer transitorio establezca que el decreto de reforma constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación, tiene únicamente el efecto de detonar el plazo de ciento ochenta días con que contaba el Congreso de la Unión para expedir la aludida legislación única, en términos de lo dispuesto en el diverso cuarto transitorio.

Desde nuestra óptica, la entrada en vigor del decreto por sí sola no trae como consecuencia inmediata la privación de las entidades federativas de su facultad para legislar en materia procedimental civil y familiar, ya que a través del diverso quinto transitorio, el propio Constituyente sujetó esa pérdida de facultades a una condición, cuando estableció que: "La legislación procesal civil y



familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea."

Esto es, desde nuestra interpretación del régimen transicional obtenemos que el propio Constituyente se encargó de matizar el momento en que las entidades federativas perderán su competencia para legislar en la materia procesal civil y familiar, pues si bien en un primer momento estableció que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación, lo cierto es que posteriormente condicionó la vigencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional que prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esa materia, hasta en tanto no sea emitida la legislación única correspondiente.

En ese entendimiento, y al tomar en cuenta que el aludido quinto transitorio prevé que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto se emita la legislación única en esa materia, nosotros concluimos que las entidades federativas están habilitadas para legislar en esa materia hasta en tanto no se emita la referida legislación única, pues como previamente se señaló, para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes.

Cabe señalar que esta interpretación no se ve mermada, aun al considerar la parte restante del aludido quinto transitorio que prevé: "Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.". Esto, porque dicha porción normativa tiene como único fin acotar que los procedimientos iniciados al amparo de la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas vigente al momento de su tramitación, deberán concluirse y ejecutarse con base en esa misma legislación, y ello solamente excluye la posibilidad de que a esos juicios les sea aplicada la legislación procesal única próxima a emitirse.

Por otro lado, también es pertinente establecer que en las discusiones sostenidas por el Pleno, al fallar las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 44/2021, se dijo que debían invalidarse reformas de este tipo *a fin de no contrariar los precedentes del Tribunal Pleno*, los aquí firmantes consideramos que no se



desconoce la fuerza de los precedentes sino que confiamos en que en un momento dado la decisión mayoritaria llegará eventualmente a otra reflexión, quizá similar a la que nos ha movido preparar este voto. Máxime que los Tribunales Constitucionales, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden abandonar sus precedentes siempre que lo consideren necesario y justifiquen adecuadamente su decisión.

Es nuestra convicción, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación única entre en vigor, y, por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40 constitucional. El respeto a la Soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

No soslayamos ni cuestionamos las razones y fines que el Constituyente permanentemente dio al reformar esta fracción XXX del artículo 73, como la de "establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia" y sólo destacamos que aún no entra en vigor la legislación única, que sería, en todo caso, la única causa que, a nuestro juicio y conforme interpretamos el régimen transitorio del precepto constitucional antes aludido, permitiría justificar la extinción de la norma procesal local.

Desde luego, consideramos que, en su oportunidad, será satisfactorio que el Constituyente logre esa pretendida homogeneidad, pero por el momento, nos parece que debe reconocerse y garantizarse la capacidad de las entidades federativas de lidiar con sus propios procesos civiles y familiares dentro de un marco jurídico que brinde seguridad jurídica, para lo cual, resulta indispensable asegurar que las normas se acoplen a la realidad. Por lo anterior, respetuosamente, en oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no encontramos motivo constitucional para prohibir a los Estados federados, soberanos en su régimen interior, que ajusten su legislación procesal en materia procesal civil y familiar hasta en tanto se expida la legislación única en esa materia por el Congreso de la Unión.

Este voto se publicó el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO).

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, FRACCIÓN I, 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 (ARTÍCULO 1.119 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO).

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR ESTAS MATERIAS A PARTIR DE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 1.119 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO).

V. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN FÍSICA CON APERCIBIMIENTO CUANDO SE HAYA PRESENTADO LA DEMANDA EN FORMA ELECTRÓNICA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 1.119 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE MARZO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de marzo de dos mil veintidós**.



VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el **seis de mayo de dos mil veintiuno** mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del **párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México**, adicionado por Decreto 254, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el **cinco de abril de dos mil veintiuno**.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente considera transgredidos los artículos **1, 14 y 16** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **1, 2 y 9** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y **2 y 15** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; conforme a su único concepto de invalidez donde medularmente expuso:

• **El párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México** dispone que cuando el escrito inicial de demanda haya sido presentado de forma electrónica, junto con los documentos base de la acción, el Juez que conoce del asunto podrá requerir los originales, con apercibimiento para el caso de omisión, de tener por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado el requerimiento; lo que constituye una cuestión sobre materia procedimental civil, por tanto, **vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, en tanto por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para expedir la legislación que ha de regir en los procesos civil y familiar.

Así, una vez que aborda el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, desarrolla el parámetro constitucional en materia procedimental civil, acude a las razones sustentadas por este



Máximo Tribunal del país al resolver la acción de inconstitucionalidad 58/2018, lo cual le lleva a sostener que la disposición impugnada no sólo es formalmente procesal, al estar contenida en el Código de Procedimientos Civiles mexiquense, sino también ostenta esa naturaleza por su contenido material, porque establece una condición dentro de un proceso civil, en caso de no presentar la documentación requerida por el Juez.

Consecuentemente, concluye la accionante que el precepto impugnado deviene inconstitucional, porque a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, se privó a las Legislaturas Locales de la atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre cuestiones procesales en las materias civil y familiar.

3. TERCERO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de **catorce de mayo de dos mil veintiuno**, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad número **79/2021**, cuyo turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán, designado instructor del procedimiento.

4. CUARTO.—**Admisión.** El **veintiuno de mayo de dos mil veintiuno**, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda y **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México** a fin de que rindieran sus respectivos informes y les requirió para que el primero enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, y el segundo exhibiera un ejemplar o copias certificadas del Periódico Oficial donde se publicó. Asimismo, ordenó dar vista a la **Fiscalía General de la República** a fin de que formulara el pedimento correspondiente, y a la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, para que en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

5. QUINTO.—**Informe rendido por el gobernador constitucional del Estado de México.** En su representación **Carlos Felipe Fuentes Del Río**, director general jurídico y consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, refirió que la promulgación de las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, se encuentra dentro de las facultades y obligaciones del gobernador de la entidad, además señaló que de acuerdo a la reforma consti-



tucional de dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, en un plazo que no excediera de ciento ochenta días, sin limitar a los Congresos Locales a realizar reformas a sus legislaciones adjetivas de la materia, en virtud de que literalmente no lo establece el Poder Reformador.

6. Además, refirió que en el Estado de México se implementó la tramitación electrónica de los juicios, por lo cual se estableció en el numeral 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, que el tribunal está facultado para requerir a las partes la exhibición física de documentos; para el caso de que no se exhibieran tras haberse requerido, el tribunal tiene a su disposición los medios de apremio previstos en el diverso 1.124 del ordenamiento procesal en comento, sin embargo, es una práctica común que, aun agotados éstos, no se logre la presentación física del documento, por ende, en la norma cuya invalidez se reclama, se estimó la necesidad de establecer un apercibimiento, para lograr su efectividad.

7. Por auto de **veintiuno de junio de dos mil veintiuno** se agregó al expediente, el informe y la impresión de la versión digital de la publicación del Periódico Oficial, correspondiente al cinco de abril de dos mil veintiuno.

8. SEXTO.—**Informe rendido por el Congreso del Estado de México**, a través de la presidenta de la LX Legislatura del Congreso del Estado, donde refiere que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no le asiste legitimación, dado que uno de los requisitos para que ese organismo acuda a este medio de control de constitucionalidad, es la existencia de una contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, en el caso la presunta antinomia se supera sobre la base de los artículos primero, cuarto y quinto transitorios de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete; pues si bien se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó, entre otros, el artículo 73 de la Norma Fundamental, que en su fracción XXX establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental civil y familiar; hasta en tanto no se contara con la legislación única, el Congreso Local puede legislar en la materia, dado que el transitorio quinto del propio decreto establece que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta



la entrada en vigor de la legislación única que se habrá de emitir conforme a la reforma constitucional. Aunado a que la emisión del decreto no se encuentra en ninguna de las hipótesis normativas de prohibición para los Estados integrantes de la Federación que al efecto determina el artículo 117 de la Carta Magna.

9. Sostiene además, que la promovente no se encuentra legitimada, pues la norma cuestionada no vulnera derechos humanos, al ser una disposición de carácter procesal, por tanto, no regula derechos sustantivos de las partes en juicio, sino derechos procesales o adjetivos que tienen eficacia y validez únicamente durante la secuela del proceso; en esta tesitura, no puede aceptarse, que el precepto legal en comento implique violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad.

10. Informe que fue glosado a los autos mediante acuerdo de **veinticuatro de junio de dos mil veintiuno**, posteriormente, previo requerimiento remitió copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, lo cual fue acordado el **trece de julio siguiente**.

11. SÉPTIMO.—**Acuerdo que tiene por formulados los alegatos**. El **trece de julio de dos mil veintiuno**, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos los oficios del representante del **Poder Ejecutivo de la entidad** y de la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, respectivamente, a través de los cuales formularon alegatos.

12. OCTAVO.—**Cierre de instrucción**. En proveído de **veintiuno de septiembre de la citada anualidad** se cerró la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, quedando en condiciones para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia**. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II,



inciso 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 toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Norma Fundamental.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³ establece que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales**, contados a partir del siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso particular, el **Decreto 254** por el que se adicionó el **párrafo cuarto al artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México**, materia de impugnación, **se publicó** en el Periódico Oficial Local, el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno**, por consiguiente, el **plazo de treinta**

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 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 Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.

"Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **inició el martes seis siguiente y venció el miércoles cinco de mayo de esa anualidad.**

16. Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad presentado por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **seis de mayo de dos mil veintiuno**, como se advierte del sello plasmado en la primer hoja de la demanda, resulta evidente su **oportunidad**, al ser inhábil el último día, su presentación podría ser el primer día hábil siguiente.

17. TERCERO.—**Legitimación.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos.

18. Acerca de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno ha sostenido que basta con que en la demanda aduzca la violación a los derechos humanos, sin la necesidad de un análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, porque se trata de cuestiones que atañen al fondo del asunto.⁴

19. Y en el caso particular, se cuestiona el **párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México**, el cual dispone que cuando el escrito inicial de demanda haya sido presentado de forma electrónica, junto con los documentos base de la acción, el Juez que conoce del asunto podrá requerir los originales, con apercibimiento para el caso de omisión, de que se tendrán por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado el requerimiento; y con ello se considera **vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, dado que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única

⁴ Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.



autoridad habilitada para expedir la legislación adjetiva de la materia civil y familiar.

20. De ahí que se estima legitimada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma del **Código de Procedimientos Civiles del Estado de México**.

21. Aunado a lo anterior, la demanda fue suscrita por **María del Rosario Piedra Ibarra**, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del Acuerdo de designación emitido por el Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual fue elegida para desempeñar el cargo por un periodo de cinco años, que comprende del dieciséis de ese mes al **quince de noviembre de dos mil veinticuatro**, documento que obra a foja veintiuno del expediente.

22. Por tanto, procede reconocer la personalidad de quien comparece en nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que su representación corresponde al presidente según lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento.

23. CUARTO.—**Causas de improcedencia**. El Congreso del Estado de México aduce que se actualiza la hipótesis contenida en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación, para acudir a la presente vía, en principio porque no existe contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución; aunado a que la norma cuestionada no vulnera derechos humanos.

24. Los anteriores argumentos deben desestimarse, pues como quedó precisado en el apartado que antecede su estudio involucra el fondo del asunto, en tanto la materia de la litis consiste, precisamente, en determinar si el párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México es contrario a la Constitución, a partir de los argumentos expuestos en la demanda inicial. Al respecto resulta oportuno citar la jurisprudencia P./J. 36/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE



VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁵

25. QUINTO.—**Análisis de fondo.** La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad se concentra en determinar si asiste razón a la **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** cuando sostiene la invalidez del **párrafo cuarto del artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno**, sustancialmente, porque regula una cuestión reservada al Congreso de la Unión, que es el órgano habilitado para expedir la legislación única en las materias civil y familiar.

26. En síntesis señaló que la disposición cuestionada refiere que cuando el escrito inicial de demanda haya sido presentado de forma electrónica, junto con los documentos base de la acción, el Juez que conoce del asunto podrá requerir los originales, con apercibimiento para el caso de omisión, de tener por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado el requerimiento; lo que constituye una cuestión procedimental civil, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para expedir la legislación que ha de regir en los procesos civil y familiar.

27. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno **se proponía** calificar como **fundado** el argumento de la accionante, toda vez que al fallar las acciones de inconstitucionalidad **144/2017** y **37/2018**, en sesiones de once y doce de noviembre de dos mil diecinueve,⁶ respectivamente, este Tribunal Pleno se pronunció en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre materia procedimental civil y familiar a partir de la reforma constitucional de dos mil diecisiete, donde además se ordenó emitir una legislación única que regirá en la República, y hasta en tanto esto suceda, las legislaciones locales expedidas con anterioridad a la reforma fundamental,

⁵ Correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

⁶ Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; en contra, González Alcántara Carrancá.



seguirán aplicándose. Criterio que se fortaleció al resolver la acción de inconstitucionalidad **58/2018**.⁷

28. De ahí que era criterio definido por la mayoría de esta Corte Suprema, que procede declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar emitidas por los Congresos Locales de las entidades federativas con posterioridad al dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que traslada al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en esa materia.

29. Por tanto, si en el caso particular, el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno**, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el **Decreto 254**, a través del cual, **al artículo 1.119 Bis del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad que regula** la presentación de la demanda vía electrónica y señala que los documentos base de la acción también podrán presentarse por ese medio, pudiendo el Juez requerir los originales de tales instrumentos; **adicionó el párrafo cuarto** que contiene **el apercibimiento relativo a que, en caso de omitir dar cumplimiento al requerimiento del Juez, se tendrán por ciertos los hechos que se pretendan demostrar con la prueba que, en su caso, haya motivado el requerimiento**, resulta incuestionable su carácter eminentemente adjetivo.

30. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós, una mayoría de seis votos emitidos por las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se expresaron a favor de la propuesta y por la invalidez del artículo impugnado. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek, votaron en contra.

⁷ Resuelta el ocho de junio de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra.



31. En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal⁸ y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 1.119 Bis, párrafo cuarto, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 254, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno.

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

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

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos

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 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."

⁹ Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."



primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 1.119 Bis, párrafo cuarto, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 254, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diez de marzo de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE BAJA CALIFORNIA).

II. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE BAJA CALIFORNIA).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITO INTENCIONAL PARA SER COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (DESESTIMACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN IV, DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN IV, DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 182/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente



Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH" o "Comisión") en contra del artículo 17, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto Número 58, publicado el treinta de abril de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la CNDH, por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California por la emisión del artículo 17, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. En sus conceptos de invalidez planteó, en esencia, lo siguiente:

1.1 Inconstitucionalidad del requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de comisionada de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

• **Violación al principio de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.** La fracción I en su porción normativa "*por nacimiento*", coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de las personas mexicanas por nacimiento. Si bien es verdad que la Constitución Federal establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, ésta debe cumplir con ciertos estándares para ser constitucional. De acuerdo con la CNDH, el requisito impuesto no supera el escrutinio estricto al discriminar con base en una categoría sospechosa contemplada en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

¹ Fojas 1 a 17.



• **Falta de competencia del Congreso Local.** El artículo 32 de la Constitución Federal señala que hay cargos y funciones para los que se requiere que la persona que los desempeñe, sea mexicana por nacimiento. Esa restricción sólo será aplicable por disposición expresa de la Constitución o cuando así lo señalen otras leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Esto es, los legisladores federales son la única autoridad con la facultad de establecer que ciertos cargos y funciones deberán ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento. También está la libertad de configuración del Congreso de la Unión, no es absoluta y debe responder a un criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos que se trate.²

1.2 Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer el cargo de persona comisionada de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California.

• **Violación al principio de igualdad, no discriminación y reinserción social.** La fracción IV es sobreinclusiva, ya que limita de forma genérica a las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito doloso sin considerar si éstos se relacionan con las funciones específicas del cargo. Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada con la privación de su libertad, forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social. Por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se le excluya de participar para ocupar puestos o cargos públicos.

• Una vez que la persona ha cumplido su pena, ha finalizado el proceso penal. Por tanto, está en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

• Este requisito debe ser analizado con base en un escrutinio estricto, toda vez que la norma impugnada contiene una categoría sospechosa, a saber, una diferencia injustificada con base en la condición social de la persona. A juicio de la Comisión, no se supera el test de proporcionalidad.

² Acción de inconstitucionalidad 49/2008, resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil ocho por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



2. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La Comisión promovente estima que las porciones normativas reclamadas transgreden los artículos 1o., 5o., 32, 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁴ 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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.

"...

"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 5o. 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. ..."

"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. ..."

"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; ..."

⁴ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con



Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;⁵ 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ y

arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

"Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

⁵ **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

"Artículo 3. Obligación de no discriminación

"Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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 6. Derecho al trabajo

"1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

⁶ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

"3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

"a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

"b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;



2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁷

3. Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad. El siete de agosto de dos mil veinte,⁸ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de

"c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

"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."

"Artículo 26

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos."

"Artículo 6

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

"2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

⁸ Foja 19.



Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 182/2020. A su vez, la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek, como su Ministro instructor.

4. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte,⁹ el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California y ordenó darles vista para que rindieran su informe. Asimismo, ordenó notificar a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Por escrito presentado el ocho de octubre de dos mil veinte,¹⁰ Amador Rodríguez Lozano, secretario general del Gobierno de Baja California, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo de la entidad, dio contestación a la demanda. En síntesis, expresó lo siguiente:

5.1 Constitucionalidad del requisito de contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer un cargo público.

• **Competencia del Poder Legislativo Local.** El Congreso Local tiene la facultad de imponer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar un cargo público, toda vez que del Texto Constitucional no se desprende una prohibición para las Legislaturas Locales. A su vez, se sostiene que el Congreso de Baja California no legisló en materia de nacionalidad, sino que condicionó el ejercicio de un cargo público íntimamente vinculado con el ejercicio de la seguridad pública, la cual, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal,¹¹ es una materia concurrente.

⁹ Fojas 22 a 25.

¹⁰ Fojas 118 a 165.

¹¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta



• **Constitucionalidad de la medida.** La medida impuesta sí persigue una finalidad imperiosa, toda vez que se relaciona con la salvaguarda de la seguridad pública nacional, la preservación de libertades, el orden y la paz pública, todas vinculadas con áreas estratégicas y prioritarias del Estado. El cargo de persona comisionada va mucho más allá de la simple administración, pues tiene como función supervisar la aplicación de las sanciones penales impuestas por los órganos jurisdiccionales, la vigilancia y el control de las personas privadas de la libertad, la formulación de querellas, entre otras. A su vez, derivado de un estudio de ponderación de derechos, se desprende que la medida es proporcional.

5.2 Constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público

• De los artículos 21 de la Constitución, y 2, 5, fracciones VIII y X, y 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹² se desprende que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios. A su vez, se categoriza como institución de seguridad pública al

Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ..."

¹² Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

"**Artículo 2.** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas."

"**Artículo 5.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"**VIII.** Instituciones de seguridad pública: a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal; ...

"**X.** Instituciones policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las depen-



sistema penitenciario. Por tanto, los órdenes de gobierno deben coordinarse para su debida operación.

dencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; ..."

"Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

"I. Integrar el sistema y cumplir con sus objetivos y fines;

"II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

"III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

"IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;

"V. Distribuir a los integrantes del sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública;

"VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública;

"VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;

"VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

"IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

"Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

"X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública;

"XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

"XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;

"XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficaces;

"XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

"XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos; y,



- El requisito impuesto responde a una finalidad imperiosa y válida dada la naturaleza del cargo que deberá desempeñar la persona comisionada. La Comisión del Sistema Penitenciario local forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus responsabilidades, se encuentran íntimamente vinculadas con la procuración de la paz, la seguridad y el orden nacional. Haber sido sentenciado por delito doloso que pone en riesgo al Sistema Nacional de Seguridad Pública en general.

- Este requisito no debe verse solamente como una regla, sino como un principio rector de legalidad, objetividad, profesionalismo y honradez. Es una garantía social de que la persona en el cargo público conducirá sus acciones de forma intachable. En este sentido, se toma en cuenta la intención dolosa de quien cometió el delito.

- Derivado de un test de proporcionalidad, el Poder Ejecutivo estima que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, es adecuada, necesaria y proporcional.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintiuno,¹³ las diputadas Eva Graciela Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de presidenta y secretaria de la Mesa Directiva del Estado de Baja California, presentaron su informe justificado. En esencia, hicieron valer los mismos argumentos que los expresados por el Poder Ejecutivo estatal al rendir su informe.

7. Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Estas autoridades no rindieron opinión a pesar de estar debidamente notificadas.

8. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintiuno,¹⁴ se ordenó cerrar la instrucción para efectos de que el Ministro instructor elabore el proyecto respectivo.

"XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública."

¹³ Fojas 286 a 300.

¹⁴ Foja 452.



II. Competencia

9. 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 el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ el artículo 1o. de su ley reglamentaria¹⁶ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ puesto que la CNDH solicita la declaración de invalidez de ciertas porciones normativas de un artículo de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, por considerar éstas violentan derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"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; ..."

¹⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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."

¹⁷ **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; ..."



III. Certeza y precisión de la norma reclamada

10. De acuerdo con la fracción I del artículo 41 y el artículo 73 ambos de la ley reglamentaria,¹⁸ se debe precisar en forma concreta las normas que son objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

11. La CNDH reclamó la inconstitucionalidad del artículo 17, fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*" y IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de abril de dos mil veinte. El artículo reclamado establece lo siguiente:

"Artículo 17. Para acceder al cargo de comisionado se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento; ...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso; ..."

IV. Oportunidad

12. El artículo 60 de la ley reglamentaria dispone que el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda, se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.¹⁹

¹⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

¹⁹ **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."



13. En el caso, el Decreto Número 58, por virtud del cual se emitió la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el treinta de abril de dos mil veinte.

14. Asimismo, de acuerdo con los diversos Acuerdos Generales 3/2020,²⁰ 6/2020,²¹ 7/2020,²² 10/2020,²³ 12/2020²⁴ y 14/2020,²⁵ el Pleno de la Suprema Corte determinó declarar inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al tres de agosto del dos mil veinte debido a la emergencia sanitaria derivada del coronavirus COVID-19.

15. Por lo antes expresado, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte. Por tanto, si la demanda fue presentada el lunes tres de agosto de dos mil veinte, es claro que su presentación fue oportuna.

V. Legitimación

16. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la CNDH, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley regla-

²⁰ Publicado el dieciocho de marzo de dos mil veinte. Se ordena la suspensión de plazos del día dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte.

²¹ Publicado el quince de abril de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

²² Publicado el veintinueve de abril de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

²³ Publicado el veintiocho de mayo de dos mil veinte. Se prorroga la suspensión de plazos del día primero al treinta de junio de dos mil veinte.

²⁴ Publicado el treinta de junio de dos mil veinte. Se cancela el periodo de receso y se prorroga la suspensión de plazos de dieciséis al dos de agosto del dos mil veinte.

²⁵ Publicado el treinta de julio de dos mil veinte. Se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del tres de agosto de dos mil veinte.



mentaria,²⁶ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal,²⁷ la accionante debe comparecer por conducto de la persona funcionaria que esté facultada para representarla.

17. En representación de la Comisión comparece su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve.²⁸ De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,²⁹ esta funcionaria cuenta con la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad en representación de la CNDH.

VI. Causas de improcedencia

18. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo no hicieron valer alguna causa de improcedencia. A su vez, de una lectura integral del expediente, no se advierte de oficio la actualización de alguna.

VII. Estudio de fondo

19. En los conceptos de invalidez, la Comisión plantea la inconstitucionalidad de las fracciones I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y IV del artículo 17 de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja

²⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

²⁷ "**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."

²⁸ Foja 16.

²⁹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal



California. Por un lado, estima que el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de persona comisionada, además de que únicamente puede ser impuesto por el Congreso de la Unión, contraviene el principio de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo. Por el otro lado, considera que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer dicho cargo contraviene los principios de igualdad, no discriminación y reinserción social.

20. En primer lugar, se hará el estudio relacionado con el requisito previsto en la fracción I del artículo reclamado, a saber, contar con nacionalidad mexicana por nacimiento. En segundo lugar, se procederá con el análisis del requerimiento que establece la fracción IV del mismo numeral, esto es, no haber sido condenado por delito doloso.

A) Análisis de constitucionalidad de la exigencia de contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de persona comisionada

21. La Comisión actora, en relación con este requisito, hizo valer dos argumentos. Por un lado, alegó la falta de proporcionalidad de la medida y, por el otro, de acuerdo con el artículo 32 constitucional, la falta de competencia de los Congresos Locales para exigir que las personas, para ejercer algún cargo público sean mexicanas por nacimiento, ya que esto solamente puede ser establecido por el Congreso de la Unión.

22. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,³⁰ 59/2018,³¹ 4/2019,³² 35/2018,³³ 40/2019,³⁴ 88/2018,³⁵ 93/2018,³⁶ 45/2018 y su acumulada

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 ..."

³⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³¹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³³ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁴ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.

³⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte por mayoría de diez votos.

³⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos.



46/2018,³⁷ 111/2019,³⁸ 157/2017,³⁹ 67/2018 y su acumulada 69/2018⁴⁰ y 113/2020,⁴¹ este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las Legislaturas Locales no tienen la atribución para requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para cargos públicos. Por tanto, el presente asunto será estudiado a partir del segundo argumento esbozado por la Comisión, pues la falta de competencia del Congreso es un presupuesto procesal que provoca que la porción normativa sea inconstitucional.

23. En ese sentido, el argumento que alega la falta de competencia del Congreso del Estado de Baja California para establecer como requisito contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ser persona comisionada es **fundado**.

24. Es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad, regular el tema de la nacionalidad en México. Para pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

³⁷ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

³⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁴⁰ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

⁴¹ Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.



"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o in-



signia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaaje 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 ..."

25. De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento (originaria) o por naturalización (derivada).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* (según el lugar de nacimiento) y de *ius sanguinis* (según la nacionalidad del padre o de la madre).

- La nacionalidad por naturalización, es aquella que se adquiere por voluntad de una persona. Es el Estado quien tiene la potestad de otorgarla.



- A su vez, estos artículos disponen lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que es necesario ser persona mexicana por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y cuáles son motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

26. El contenido de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Dicha 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 y en igualdad de circunstancias.⁴²

27. Asimismo, 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.

28. Por otra parte, la Cámara revisora (Cámara de Diputados) sostuvo en su dictamen que la reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de las personas mexicanas con doble nacionalidad, sobre todo por lo que hace al 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*

⁴² En los precedentes se destacó, además, que la reforma se vio motivada por el importante número de personas mexicanas que residen en el extranjero y que se ven desfavorecidas frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. Se consideró que la reforma constituye un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse al país. También, se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos para el efecto de que se sujeten a las leyes mexicanas.



*mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad". A dicho texto se agrega que esa misma reserva **"será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión"**.*

29. A su vez, del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial 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 que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, se determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones relacionados con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues *"sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países"*.

30. A partir de dicha reforma, y con base en la naturaleza de la finalidad de las funciones a ejercer, la Constitución ha delimitado aquellos cargos públicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), los 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), los 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), así como los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).



31. Se recalca que en el presente asunto la cuestión a dilucidar se circunscribe a desentrañar si, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución Federal, los Congresos Locales cuentan con la facultad para establecer como requisito de elegibilidad para un cargo público el contar con nacionalidad mexicana por nacimiento o si es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

32. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en repetidas ocasiones que las entidades federativas no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos. El Alto Tribunal estimó que, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución, todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía queda reservado a la Federación. Esto es, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere contar con nacionalidad mexicana por nacimiento no les corresponde a las entidades federativas.

33. De acuerdo con lo antes señalado, así como con los razonamientos expresados en los precedentes de este Tribunal Pleno aplicables al caso concreto, resulta que la porción normativa impugnada es **inconstitucional**. En este sentido, aunque el Poder Ejecutivo alega que en este caso se trata de un cargo relacionado con seguridad pública y se trata de una materia concurrente, es el Congreso de Baja California quien introdujo el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

34. Al tratarse de una atribución reservada para el Congreso de la Unión, el Legislativo de Baja California no está facultado para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de comisionado, en el artículo 17, fracción I, de Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. Lo anterior, en virtud de que ni la Constitución Federal ni alguna ley emitida por el Congreso de la Unión requiere que los comisionados del sistema penitenciario de Baja California sean mexicanos por nacimiento para ejercer el cargo en comento.

35. Al concluirse la inconstitucionalidad de la norma por haberse emitido por una autoridad que carece de atribuciones, es innecesario determinar si la norma reclamada cuenta con un fin válido.

B) Análisis de constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer el cargo de persona comisionada.



36. La CNDH también argumenta la inconstitucionalidad del artículo 17, fracción IV, de la norma impugnada,⁴³ que prevé como requisito para ocupar el cargo de comisionado del sistema penitenciario de Baja California, no haber sido condenado por delito doloso. De acuerdo con la Comisión actora, esa disposición vulnera los derechos humanos de las personas que han sido condenadas por un delito en tanto que las excluye de participar para ocupar puestos o cargos públicos, pues esto forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social. Por tanto, una vez que la persona ha cumplido su pena, se concluye que ha finalizado el proceso y está en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad. Además, según la Comisión, la fracción impugnada es sobreinclusiva, ya que limita de forma genérica a las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito doloso, sin considerar si éstos se relacionan con las funciones que deberá desempeñar.

37. Esta Suprema Corte ha analizado un requisito similar al que se impugna en otros casos. En efecto, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴⁴ 85/2018,⁴⁵ 86/2018,⁴⁶ 50/2019,⁴⁷ 125/2019,⁴⁸ 108/2020,⁴⁹

⁴³ "Artículo 17. Para acceder al cargo de comisionado se requiere:

"...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso; ..."

⁴⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de jefe de manzana o comisario municipal del Estado de Veracruz.

⁴⁵ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el estado de Baja California Sur.

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no tener antecedentes penales para ejercer el cargo de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del estado de Sonora.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del 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 director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del estado de Jalisco.

⁴⁹ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados para ejercer el cargo de comisario, subcomisario y jefe de manzana del Estado de Yucatán.



117/2020,⁵⁰ 118/2020,⁵¹ 184/2020⁵² y 263/2020⁵³ se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.

38. El proyecto que el Pleno discutió, proponía que la disposición impugnada realizaba una distinción entre determinados grupos de personas, pues el requisito impugnado implicaría una diferenciación entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo. Luego, a la luz de un escrutinio ordinario, concluía que, aunque la norma tenía una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, la misma no resultaba adecuada para lograr dicho objetivo y se proponía declararla inválida.

39. Sin embargo, en sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, una mayoría de siete Ministras y Ministros se pronunció a favor de la conclusión del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario del Baja California. En este sentido, y en térmi-

⁵⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.

⁵¹ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del 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 SAT-TAM del Estado de Tamaulipas.

⁵² Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

⁵³ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ejercer el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Nayarit.



nos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto,⁵⁴ de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria,⁵⁵ al no lograrse la votación calificada necesaria para declarar la invalidez, lo procedente es **desestimar** el planteamiento de la Comisión accionante.

VIII. Efectos

40. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,⁵⁶ este Tribunal Pleno debe establecer y concretar los efectos de esta sentencia. En este sentido, se determina que la invalidez declarada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California.

41. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁵⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

⁵⁵ **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

"Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁵⁶ **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; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán 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 **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte.

TERCERO.—Se declara la **invalidéz** del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, en atención a lo establecido en los apartados VII y VIII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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



los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la certeza y precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo únicamente por el tema competencial, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de abril de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 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 182/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 182/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 17, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento" y IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto No. 58, publicado en el Periódico Oficial del referido Estado el treinta de abril de dos mil veinte.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con la metodología y las consideraciones de los apartados del estudio de fondo, por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de ellos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

A) ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXIGENCIA DE CONTAR CON NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO PARA EJERCER EL CARGO DE PERSONA COMISIONADA.

a) Fallo mayoritario

La sentencia analiza el segundo argumento de invalidez planteado por la accionante, en relación con la falta de competencia del Congreso Local para establecer el requisito, consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de Comisionado Estatal del Sistema Penitenciario en el artículo 17, fracción I, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.¹

Al efecto, retoma las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,² 59/2018,³ 4/2019,⁴ 35/2018,⁵ 40/2019,⁶

¹ **Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California**

"Artículo 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento;"

² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.



88/2018,⁷ 93/2018,⁸ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁹ 111/2019,¹⁰ 157/2017,¹¹ 67/2018 y su acumulada 69/2018¹² y 113/2020,¹³ en el sentido de que, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General,¹⁴ se desprende que todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía queda reservado a la federación, por lo que las Legislaturas Locales no se encuentran facultadas para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos.

De este modo, califica como fundado el argumento de invalidez referido, al tiempo que desestima el alegato del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en cuanto a que el cargo de que se trata se relaciona con la seguridad pública (materia concurrente), sobre la base de que el Congreso Local previó el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, siendo ésta una atribución reservada al Congreso de la Unión; por lo que declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada y determina que, dada la conclusión alcanzada, resulta innecesario analizar el primer argumento de invalidez formulado por la promovente en torno a si dicha norma tiene un fin válido.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos.

⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁹ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹² Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

¹³ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos.

¹⁴ **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 o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.



b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 17, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, 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 y 113/2020, 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.

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como la acción de inconstitucionalidad 48/2009,¹⁵ 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 naturalización; la única interpretación que permite lograr este objetivo es que ni la Federación ni las entidades federativas pueden hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y naturalización; y 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

"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.

¹⁵ Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil once.



igualdad, a las funciones públicas de su país", debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la referida acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, enfatiqué 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 estableciera 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 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."

B) ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXIGENCIA DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO PARA EJERCER EL CARGO DE PERSONA COMISIONADA.

a) Fallo mayoritario

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California,¹⁶ impugnado por la accionante por considerar que, al establecer el requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso para ser titular de dicho órgano, viola los principios de igualdad y no

¹⁶ **Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California**

"Artículo 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere: ...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso;"



discriminación y de reinserción social, al no tener en cuenta si el ilícito se relaciona o no con las funciones que se deberán desarrollar; lo anterior, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez.¹⁷

El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno retomaba lo sostenido mayoritariamente en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,¹⁸ 85/2018,¹⁹ 86/2018,²⁰ 50/2019,²¹ 125/2019,²² 108/2020,²³ 117/2020,²⁴ 118/2020,²⁵ 184/2020²⁶ y 263/2020,²⁷ en las que se declaró

¹⁷ Votaron a favor del sentido los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y en contra los Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales para ejercer el cargo de jefe de manzana o comisario municipal del Estado de Veracruz.

¹⁹ 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 poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

²⁰ 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 ejercer el cargo de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber sido sentenciado por la Comisión de Delitos Calificados para ejercer el cargo de comisario, subcomisario y jefe de manzana del Estado de Yucatán.

²⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de no haber recibido condena por delito doloso para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.

²⁵ 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



inconstitucional el requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para ejercer un cargo público y, a la luz de un test de escrutinio ordinario, concluía que, aun cuando el requisito en cuestión perseguía un fin constitucionalmente legítimo, no resultaba adecuado para lograr dicho objetivo.

b) Razones del voto concurrente

Aunque la acción se desestimó respecto del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, me manifesté a favor de la propuesta de declarar su invalidez, pero en contra de la metodología desarrollada para tal efecto, conforme a la cual se determinaba, de acuerdo con lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 125/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, que el requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso no superaba un test de escrutinio ordinario, al no tener una relación clara, directa e indefectible con la creación de un filtro estricto de acceso a un cargo público, por comprender conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el perfil requerido para ser titular de dicha Comisión.

Lo anterior, pues, en reiteradas ocasiones he señalado que, aunque la regla general de análisis del derecho de acceder a un cargo público es a través de un test de razonabilidad, este requisito incide en una categoría sospechosa relacionada con las personas con antecedentes penales que, como grupo vulnerable discriminado estructuralmente, encuadran en la cláusula "cualquier otra que atente contra la dignidad humana", a que se refiere el párrafo

pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de titular de la jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

²⁶ 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 delito doloso para ejercer el cargo de comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Guanajuato.

²⁷ 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.



último del artículo 1o. constitucional;²⁸ por lo que debe someterse a un test de escrutinio estricto.

En este sentido, consideré que, si bien la medida impugnada perseguía un fin constitucionalmente imperioso, relacionado con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, rectores de la actuación de las instituciones de seguridad pública, en términos del artículo 21, párrafo noveno, constitucional;²⁹ no estaba estrechamente vinculada con dicho objetivo, dado su carácter absoluto y sobreinclusivo, que no permitía diferenciar los casos en que la comisión de un delito doloso (por su tipo, gravedad o fecha de comisión) indudablemente revelaba la falta de aptitud de la persona que aspirara a ocupar el cargo de comisionado estatal del Sistema Penitenciario de aquellos en los que no.

Así, la amplitud con que estaba redactada la norma controvertida tenía como efecto la exclusión de 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 para ejercer el cargo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁸ **Constitución General**

"Artículo 1o. ...

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

²⁹ **Constitución General**

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."



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 (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

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. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. 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.

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA RAZONABILIDAD DEL GRADO DE IMPRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSISTE EN 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.

VI. 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.

VII. TIPICIDAD. PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL QUE CONSTITUYE LA BASE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE RIGE, CON TODAS SUS DERIVACIONES, COMO PILAR DE



UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

VIII. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. EXIGE LA FORMULACIÓN DE TÉRMINOS PRECISOS DEL SUPUESTO DE HECHO DE LAS NORMAS PENALES, A PARTIR DE LA REDUCCIÓN DE VAGUEDAD DE LOS CONCEPTOS USADOS PARA DETERMINAR LOS COMPORTAMIENTOS PENALMENTE PROHIBIDOS Y LA PREFERENCIA POR EL USO DESCRIPTIVO FRENTE AL USO DE CONCEPTOS VALORATIVOS.

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 TAXATIVIDAD. LA NORMA QUE PREVEA ALGUNA PENA O DESCRIBA ALGUNA CONDUCTA QUE DEBA SER SANCIONADA PENALMENTE ES INCONSTITUCIONAL POR VULNERAR DICHO PRINCIPIO, ANTE SU IMPRECISIÓN EXCESIVA O IRRAZONABLE, EN UN GRADO DE INDETERMINACIÓN TAL QUE PROVOQUE EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER CÓMO ACTUAR ANTE LA NORMA JURÍDICA.

XII. DELITO DE RESISTENCIA DE PARTICULARES Y DESOBEDIENCIA EN EL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 288 DEL CÓDIGO PENAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSULTE EN SU CUMPLIMIENTO", VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 288, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSULTE EN SU CUMPLIMIENTO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD).



XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 288, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSULTE EN SU CUMPLIMIENTO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 288, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O LA INSULTE EN SU CUMPLIMIENTO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 205/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 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 diez de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 205/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos, en su porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*".

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 288, en la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformado mediante decreto publicado el once de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad.¹ Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 288. Al que sin causa legítima y por primera vez rehusare prestar un servicio al que la ley le obliga, desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad o la insulte en su cumplimiento, se le impondrá de treinta a ciento veinte días de semilibertad. Si la desobediencia ocurre con violencia por segunda ocasión o en relación con otros participantes, se duplicará la sanción, sin perjuicio de las sanciones aplicables al delito que resulte cometido." (Énfasis añadido)

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

"ÚNICO. La disposición impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica, la libertad de expresión y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad."

- La norma resulta inconstitucional porque la descripción típica es imprecisa en cuanto a la conducta prohibida. La configuración de la conducta depende de la apreciación subjetiva de lo que puede considerarse como un insulto. Por ello, la porción impugnada no permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que podrían ser sancionadas penalmente en caso de insultar a una autoridad en el cumplimiento de un mandato legítimo.

- La norma permite un margen de apreciación amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier expresión considerada "insulto" sea sancionada penalmente. Esto contraviene el mandato de taxatividad, que supone una 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.

¹ Escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Fojas 1 a 16 del expediente en que se actúa.



- Dada la especial calidad del potencial sujeto pasivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los límites de crítica son más amplios cuando se refieren a personas dedicadas a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática. Dichas personas están expuestas a un control más riguroso de sus actividades. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. La Constitución Federal no reconoce un derecho al insulto o a la injuria, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias.

- La calificación del insulto no responderá a criterios objetivos, sino que se determinará en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, o su entorno social, familiar y educativo. Esto determinará cuándo algún tipo de expresión puede resultar insultante.

- Al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, el Pleno de la Suprema Corte se pronunció sobre el delito de ultraje y el problema que deriva del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas. Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualizan el tipo, el enunciado resultará abierto a tal grado que la autoridad competente será quien califique, en cada caso y según su arbitrio, las expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan el ultraje; lo que genera incertidumbre en los destinatarios de la norma.

- La reforma al código penal local tuvo por objeto suprimir el tipo penal de "injurias", sin embargo, se adicionó "insultar a una autoridad en cumplimiento de un deber legítimo" como una conducta constitutiva del delito de resistencia de particulares y desobediencia. De esta forma, se reproduce el elemento normativo de valoración cultural contenido en el tipo penal derogado.

- Finalmente, el precepto inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones están comprendidas en la norma, se provoca la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.



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 Morelos para que rindieran sus respectivos informes, y dar vista 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 Morelos rindieron informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.⁴ El Ministro instructor tuvo por presentados los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.⁵

5. **Opinión del fiscal general de la República.** La directora general de Asuntos Jurídicos y el director general de Constitucionalidad, ambos de la Fiscalía General de la República, formularon opinión en el presente medio de control constitucional, calificando de infundados los argumentos de la CNDH.⁶

6. **Cierre de Instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁷

II. COMPETENCIA

7. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad

² Acuerdo de once de agosto de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 17 a 18.

³ Acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 20 a 23 vuelta.

⁴ *Ibidem*, fojas 163 a 615, 618 a 664 vuelta, y 667 a 786.

⁵ Acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 787 a 790.

⁶ Se tuvo por reconocida la personalidad de la primera, toda vez que el director general de constitucionalidad no acompañó documento para acreditar su personalidad. Se tuvo por formulada la opinión en acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 828 a 830.

⁷ Acuerdo de catorce de diciembre dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 828 a 830.



con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma del Código Penal para el Estado de Morelos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad y causal de improcedencia relativa al plazo para el ejercicio de la acción

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹¹

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 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."

¹¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



9. En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el once de marzo de dos mil veinte, por lo que plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el doce de marzo y concluyó el diez de abril del mismo año. Sin embargo, dado que el último día del plazo fue **inhábil** en términos del Acuerdo General Número 3/2020,¹² la demanda se podía presentar **al primer día hábil siguiente**, es decir, el tres de agosto de dos mil veinte, de conformidad con los Acuerdos Generales Números 6/2020,¹³ 7/2020,¹⁴ 10/2020,¹⁵ 12/2020¹⁶ y 13/2020.¹⁷

10. En ese contexto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

11. En estricta relación con la conclusión alcanzada, este Tribunal advierte que, en el informe rendido en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, el consejero jurídico local afirma que la presentación de la demanda es extemporánea. Sin embargo, dicha causal **es infundada**, puesto que la demanda fue presentada conforme a los términos previstos por el artículo 60 de la ley reglamentaria.

¹² Debido al coronavirus COVID-19 (SARS-Cov-2), se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte**. "Acuerdo General Número 3/2020, de diecisiete de marzo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se suspenden actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes."

¹³ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el **veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte**.

¹⁴ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte**.

¹⁵ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **primero al treinta de junio de dos mil veinte**.

¹⁶ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **primero al quince de julio de dos mil veinte**.

¹⁷ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte**.



IV. LEGITIMACIÓN

12. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁸ en relación con el diverso 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

13. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de siete de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹⁹

14. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de presidenta se encuentra legiti-

¹⁸ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁹ **Artículo 105.** ... II. ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos 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."



mada para interponerla en representación de la comisión,²⁰ y además cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. Causal de improcedencia relativa a la legitimación pasiva

15. En adición a la causal que se estudió, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos argumenta que la autoridad representada tiene facultades para promulgar, sancionar, publicar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado; sin embargo, que no se atribuyeron conceptos de invalidez al Poder Ejecutivo. Por ello, el consejero jurídico estima que la acción debería sobreseerse respecto del Poder Ejecutivo Local.

16. Este Tribunal Pleno considera que esa causal es infundada, en virtud de que los Poderes Ejecutivos Locales tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia al promulgarla, esto es, están implicados en su emisión. Por ello, no opera causa de improcedencia bajo el argumento planteado por el consejero jurídico. Apoya lo anterior, en su parte considerativa, la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho 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

²⁰ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



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.²¹

17. Al no existir otras causales de improcedencia alegadas por las partes y no advertirse otra de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es entrar al estudio de fondo de la porción impugnada.

VI. ESTUDIO

i. Concepto de invalidez, su calificación y método para abordar el caso

18. La CNDH planteó que el artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos, en su porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad de expresión. El argumento principal de la accionante se refiere a la supuesta ambigüedad de los términos

²¹ Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



con los que fue construido el tipo penal, lo que impide definir con claridad los medios y parámetros para calificar los actos sancionados por la norma.

19. El concepto de invalidez es **fundado**, dado que la norma general impugnada vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Para sostener esa decisión, es necesario establecer los precedentes de esta Suprema Corte sobre el tema de taxatividad y, subsecuentemente, aplicarlos en la solución del caso.

ii. Doctrina constitucional sobre el principio de taxatividad

20. El **principio de taxatividad**, cuya vulneración alega la accionante, ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En diversos precedentes se ha analizado el fundamento de dicho principio, su definición y alcances, y la forma de analizar su cumplimiento. Particularmente, en las acciones de inconstitucionalidad **95/2014**²² y **147/2017**,²³ este Tribunal Pleno reiteró los principales pronunciamientos sobre el tema y fijó el parámetro de control constitucional en que se funda la decisión de este asunto.

21. En ambos precedentes quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁵ En la interpretación de esa norma convencional, se atendió a lo resuelto

²² Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²³ Fallada en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Hizo suyo el asunto el Ministro Javier Laynez Potisek.

²⁴ **Artículo 14.** ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

²⁵ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "*Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas ...*". Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada", Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung, 2014, página 258.

Artículo 9. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que



por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala*²⁶ (párrafo 90) y el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*²⁷ (párrafo 121), cuyos contenidos son los siguientes:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada

la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco, Serie C, No. 126.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Petruzzi y Otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve, Serie C, No. 52.



al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Éste implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

22. En los precedentes nacionales referidos, este tribunal también recordó que al interpretarse el artículo 14 constitucional se ha sostenido que:

a) El derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, misma que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

b) 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.

c) 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.²⁸

²⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis P. IX/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA



23. Además, en dichos precedentes, se retomó lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad **29/2011**.²⁹ En ese fallo, se precisó que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad 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.³⁰

24. Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al **principio de taxatividad** como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82.

Asimismo, puede consultarse la jurisprudencia 1a./J. 10/2006 de Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro y texto: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84.

²⁹ Fallada en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³⁰ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, página 21.



25. Aunado a lo anterior, se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado.³¹ Por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino que se pretende 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.

26. El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación** tal que provoque confusión o incertidumbre en los destinatarios de la norma por no saber cómo actuar frente a su contenido. La certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad. En relación con el grado de precisión que se exige en las normas penales, en las acciones de inconstitucionalidad referidas, el Tribunal Pleno citó la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo contenido es el siguiente:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se

³¹ "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 infinitud 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*." (Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad ...*, Op. Cit., p. 120).



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."³²

³² Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131.



27. Igualmente, debe considerarse que en las acciones de inconstitucionalidad **95/2014** y **147/2017**, este Tribunal Pleno destacó que de las formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna a la **tipicidad** como elemento del delito, entendida como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

28. En este sentido, el principio de taxatividad exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.³³ La descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

29. En ese orden de ideas, el principio 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**. Esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca 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.

³³ 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.



Como se precisó, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, 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.**

30. Sin embargo, en los precedentes citados, también se precisó que el mandato de taxatividad, sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz 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*.³⁴

31. Asimismo, este Tribunal Pleno destacó que el análisis del grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse tomando en consideración únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como al contraste con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que es imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas (iv) y a sus posibles destinatarios.³⁵

³⁴ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad ...*, Op. Cit., páginas 21 y ss.

³⁵ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del Amparo en Revisión 448/2010, en sesión de trece de julio de dos mil once. En sentido similar, se puede consultar la jurisprudencia 1a./J. 1/2006 de la Primera Sala, de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357; así como la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de Primera Sala, de rubro: "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.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131.



32. Por ello, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su **imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.**

iii. Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada

33. En el presente caso se analizará, con base en los elementos reconocidos en los precedentes citados, si el artículo 288, en la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos alcanza el grado de claridad y precisión que exige el principio de taxatividad. La disposición impugnada establece lo siguiente:

"Artículo 288. Al que sin causa legítima y por primera vez rehusare prestar un servicio al que la ley le obliga, desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad o la insulte en su cumplimiento, se le impondrá de treinta a ciento veinte días de semilibertad. Si la desobediencia ocurre con violencia por segunda ocasión o en relación con otros participantes, se duplicará la sanción, sin perjuicio de las sanciones aplicables al delito que resulte cometido." (Énfasis añadido)

34. El tipo penal se ubica bajo la denominación "*Resistencia de particulares y desobediencia*" en el título vigésimo "*Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público*", y contiene los siguientes elementos:

a) La existencia de tres conductas, consistentes en rehusar, desobedecer o insultar (verbos rectores del tipo o conducta que se prohíbe). En particular, la accionante impugnó la porción relativa al verbo *insultar* (sobre la que se centrará esta decisión).

b) La conducta es realizada por cualquier persona (el tipo no requiere una calidad específica del sujeto activo; emplea la expresión "*al que*").

c) En la porción normativa impugnada, la acción debe dirigirse hacia *una autoridad* (el tipo exige la calidad específica del sujeto pasivo).



d) De acuerdo con la misma porción, la acción debe realizarse cuando la autoridad se encuentra *en cumplimiento* (el tipo exige una ocasión específica).

35. Como se advierte de las denominaciones del título y el capítulo en que se encuentra ubicada la disposición, el tipo penal busca proteger a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

36. Asimismo, en el proceso legislativo, se destacó que la incorporación de la porción impugnada derivó de la necesidad de establecer "una protección de las autoridades, pero sólo en el ejercicio de sus actividades, por ejemplo, hacia el policía cuando detienen a un delincuente en flagrancia o al actuario cuando embarga algún bien en virtud de una orden judicial".³⁶ De la redacción anterior, este Tribunal Pleno también advierte que la protección de la norma impugnada se extiende a **todos los servidores públicos** con independencia de las funciones y responsabilidades que les asigna el ordenamiento jurídico.

37. Ahora bien, es necesario determinar si la descripción resulta clara, precisa y no da lugar a confusión sobre la conducta tipificada como delito. Es decir, este Tribunal Pleno determinará si se violenta el principio de taxatividad.

38. Al respecto, la accionante considera que la norma impugnada permite un margen de apreciación amplio e injustificado en el que cualquier expresión considerada como "*insulto*" puede ser sancionada penalmente. Para llevar a cabo el análisis correspondiente, es necesario destacar que el verbo "*insultar*", en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española,³⁷ tiene diversas acepciones:

"Insultar

"Del lat. *Insultāre* 'saltar contra', 'ofender'.

³⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 294 y se reforma el 288, ambos del Código Penal para el Estado de Morelos. Foja XX del expediente en que se actúa.

³⁷ Consultado en el Portal de Internet de la Real Academia Española <<http://www.rae.es>>



"1. (Verbo transitivo) Ofender a alguien provocándolo e irritándolo con palabras o acciones.

"2. (Verbo transitivo desusado) Dicho de una enfermedad: atacar, acometer.

"3. (Verbo pronominal Cuba). Encolerizarse.

"4. (Verbo pronominal poco usado) Sufrir una indisposición repentina que prive de sentido o de movimiento."

39. Para calificar un acto, con la connotación que interesa en este asunto, es posible acudir al primer significado. A su vez, es necesario precisar que el verbo "*ofender*", en una de sus acepciones, implica "humillar o herir el amor propio o la dignidad de alguien, o ponerlo en evidencia con palabras o con hechos".³⁸ En ese sentido, los conceptos referidos hacen alusión a palabras o acciones mediante las cuales se humille, ofenda, y hiera el amor propio o la dignidad de alguien. Esto da lugar a que la expresión "*o la insulte*" incluya un conjunto de actos que otorgan un **amplio margen de apreciación** al operador jurídico para determinar, de manera discrecional, el tipo de insultos que encuadraría en la descripción típica.

40. Lo anterior **genera incertidumbre** para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal. El grado de afectación será relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación; por lo que una expresión determinada pudiera resultar altamente ofensiva para alguna persona, mientras que para otra no represente afectación alguna. El tipo penal podría actualizarse con cualquier formulación verbal o escrita que cause molestia o incomode a un servidor público

³⁸ *Ibidem*.

Del lat. *offendĕre*.

1. tr. Humillar o herir el amor propio o la dignidad de alguien, o ponerlo en evidencia con palabras o con hechos.

2. tr. Ir en contra de lo que se tiene comúnmente por bueno, correcto o agradable. Ofender el olfato, el buen gusto, el sentido común.

3. tr. desuso. Hacer daño a alguien físicamente, hiriéndolo o maltratándolo.

4. prnl. Sentirse humillado o herido en el amor propio o la dignidad.



en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al no contenerse en el propio ordenamiento local las aclaraciones y precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria.

41. El tipo penal únicamente agrega elementos que establecen un sujeto pasivo calificado ("*la autoridad*") y la ocasión ("*en cumplimiento*"). Tales elementos dan una tutela especial a la autoridad en las condiciones referidas, pero no restringen el ámbito de aplicación de la norma. Las únicas precisiones adicionales que contiene la porción impugnada son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar ese tipo penal y que amerita la respuesta punitiva del Estado.

42. El enunciado normativo es abierto a tal grado que la autoridad ministerial o judicial es quien califica –en cada caso y según su arbitrio– las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan *un insulto*, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye; lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

43. Este Tribunal Pleno sostuvo consideraciones semejantes al resolver la acción de inconstitucionalidad **147/2017**.³⁹ En este precedente se analizó un tipo penal que incluía como conducta "ejecutar actos violentos o agresivos" en contra de servidores públicos, y se determinó que la disposición impugnada infringía el principio de taxatividad, dado que la acción no era precisa ni clara.

44. También se informa que este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad **47/2019** y su acumulada **49/2019**,⁴⁰ en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Morelos que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad. En este sentido, si este Tribunal Pleno ha reconocido que dichos contenidos no resultan constitucionales en un ámbito sancionatorio sujeto a un

³⁹ Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, asunto que hizo suyo el Ministro Javier Laynez Potisek.

⁴⁰ Fallada en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



menor grado de escrutinio que el penal, en congruencia, se deben invalidar contenidos similares que están previstos en una norma de naturaleza penal.

45. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 288, en la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos debe considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

46. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el principio de taxatividad, resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004,⁴¹ 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

47. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁴² y 45, párrafo primero,⁴³ en relación con el diverso 73,⁴⁴ todos de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre

⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

⁴² **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."

⁴³ **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."

⁴⁴ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



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

48. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se declara la invalidez del artículo 288, en la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos.

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

49. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,⁴⁵ en relación con el diverso 73,⁴⁶ 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 Morelos.

50. Aunado a ello, y en virtud de que **los artículos impugnados son materia penal que regulan cuestiones relacionadas con la tipificación de un delito**, los efectos de la declaratoria de invalidez **deberán retrotraerse** al doce de marzo de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio segundo del decreto legislativo publicado el once del propio mes y año en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos.⁴⁷

⁴⁵ **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."

⁴⁶ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁴⁷ **"Segunda.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos."



51. Finalmente, para el eficaz cumplimiento del fallo, también **deberá notificársele** al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y a los Tribunales Unitarios del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 288, en su porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, 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 Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y causal de improcedencia relativa al plazo para el ejercicio de la acción, a la legitimación y a la causal de improcedencia relativa a la legitimación pasiva.

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 separándose de los precedentes citados y con consideraciones adicionales, Aguilar Morales separándose de los precedentes citados y por consideraciones diversas, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández separándose de los precedentes citados y por consideraciones diversas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán por diversas razones, particularmente la mínima intervención penal del Estado y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 288, en su porción normativa "o la insulte en su cumplimiento", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

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: 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 Morelos, 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al doce de marzo de dos mil veinte y 3) determinar que, para el



eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Administrativa y Unitarios del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos con residencia en Cuernavaca. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

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 propuestos.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con número de registro digital: 2006867.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 205/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **diez de mayo de dos mil veintiuno**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 288, en su porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veinte.



Al respecto, debo precisar que si bien compartí la invalidez de la porción normativa impugnada; lo cierto es que, no compartí las consideraciones de la sentencia.

Lo anterior, en virtud de que, en el presente asunto, se impugnó el artículo 288, en la porción normativa "**o la insulte en su cumplimiento**", del Código Penal para el Estado de Morelos, al considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Las consideraciones de la sentencia, se sostiene sobre la base de que el vocablo "insulte" es el que genera la violación al principio de taxatividad; sin embargo, me parece que este vocablo –"insulte"– no resulta de alguna manera confuso, pues me parece que toda persona puede determinar cuándo estamos en presencia de un insulto, incluso, está definido en los diccionarios. Por lo que no coincido con la consideración, dado que se pretende exigir al legislador **una determinación más allá de la imaginable e incluso que se definan con claridad los vocablos que utiliza**, lo que el Alto Tribunal en múltiples precedentes ha sostenido que no es posible.

En efecto, el artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos, a la letra dice:

"Artículo 288. Al que sin causa legítima y por primera vez rehusare prestar un servicio al que la ley le obliga, desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad **o la insulte en su cumplimiento**, se le impondrá de treinta a ciento veinte días de semilibertad. Si la desobediencia ocurre con violencia por segunda ocasión o en relación con otros participantes, se duplicará la sanción, sin perjuicio de las sanciones aplicables al delito que resulte cometido." (Énfasis añadido)

De lo que se advierte, que el legislador estableció como conducta típica que se **insulte** a la autoridad, es decir, es una expresión que desde mi óptica **no** puede ser entendido como lo hace la sentencia, que la expresión "**o la insulte**" incluya un conjunto de actos que otorgan un **amplio margen de apreciación** al operador jurídico para determinar, de manera discrecional, el tipo de insultos que encuadraría en la descripción típica.

Por el contrario, la conducta típica *insulte a una autoridad* resulta lo suficientemente clara (entendido en el lenguaje natural como aquella ofensa que se profiera a la autoridad que tenga por objeto humillar o herir la dignidad de una persona o ponerlo en evidencia con palabras o hechos) para comprender la conducta prohibida por la norma penal; esto es, la norma penal no da lugar a que se interprete qué tipo de insulto ameritará la sanción penal, en tanto se entiende



que cualquier insulto que se profiera a la autoridad hará acreedor al activo de la sanción penal que establece el tipo penal.

Pues de considerarse que el vocablo insulte genera la incertidumbre, llevaría al extremo de sostener que una infinidad de conductas penadas resultan inconstitucionales, por no definirse o precisarse en los tipos penales la acepción o el significado de los vocablos que utiliza, bajo la idea de que su significado debe ser entendido por el operador jurídico; lo que justamente se ha establecido que no puede considerarse como un elemento para declarar la invalidez de los tipos penales.

No obstante, si bien **no coincide con la razón de inconstitucionalidad** que se señala en el proyecto, **lo cierto es que advierto que la norma sí resulta de tal manera abierta y sobreinclusiva que vulnera diversos derechos, destacadamente la libertad de expresión**, al que hace referencia la CNDH; ello debido a que, si bien es totalmente comprensivo desde el lenguaje natural el vocablo "*insulte*", lo cierto es que la norma sí adolece de un problema de taxatividad, pero no en la palabra insulte, sino **en la expresión completa impugnada**, esto es "***o la insulte en su cumplimiento***", dado que del **contexto de la norma** en realidad no es comprensible y perfectamente clara y taxativa la norma, de manera que permita a los gobernados entender la conducta prohibida por la norma penal, **en cuanto a qué se refiere con la expresión en su cumplimiento**.

Esto debido que, el tipo penal inicia señalando que al que "*sin causa legítima y por primera vez rehusare prestar un servicio al que la ley le obliga*", como un primer supuesto de prohibición, se le impondrá la sanción penal que especifica; en un segundo supuesto prohíbe "la desobediencia de *un mandato legítimo de la autoridad*" y, por último, la conducta impugnada se describe señalando "***o la insulte en su cumplimiento***", expresión de la que se entiende en el sentido de que se refiere a una prohibición de insultar a la autoridad. Sin embargo, la expresión ***en su cumplimiento*** no resulta de tal manera clara para que se considere que tiene un solo significado que no genere incertidumbre, dado que no se entiende ¿en cumplimiento de qué? se refiere la norma penal, esto pues, las otras dos hipótesis no se refieren al cumplimiento de las funciones de la autoridad, sino que se refiere a situaciones diversas; de manera que, puede entenderse que el insulto debe hacerse en contra de una autoridad en cumplimiento de sus deberes o bien incluso que en cumplimiento del deber del propio activo, **pues la norma no se precisa en cumplimiento de qué**.

La sentencia **completa la norma** señalando que, debe entenderse que la conducta prohibida es insultar a una autoridad **en cumplimiento de sus funciones**; sin



embargo, **eso no dice la norma** y por ende la conducta prohibida por el tipo penal no resulta, como se dijo, clara y precisa, formulada en términos unívocos y, ello lleva a una vulneración del principio de taxatividad.

Destacando que si bien, la conducta típica pudiera entenderse en el sentido que lo hace la sentencia, lo cierto es que, ello **no se establece de manera clara y completa; siendo que está vedado para el Alto Tribunal al analizar la constitucionalidad de las normas que contengan tipos penales, llevar a cabo una labor integradora de la norma**, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, en virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que **implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.**

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia P./J. 33/2009, de rubro y texto siguientes:

"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD **NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.** Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, **también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica**, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, **pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación**



del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso."

Aunado a lo anterior, advierto que –aun cuando se toquen cuestiones de política criminal y la libertad configurativa del legislador ordinario en el establecimiento de las conductas penales– el establecer como una conducta prohibida penalmente **cualquier insulto que se infiera en contra de una autoridad** en ejercicio de sus funciones [en el caso de que se integrara así la norma], en realidad resulta de tal manera sobreinclusiva, que termina vulnerando diversos principios democráticos y derechos humanos de los gobernados, al activar la forma más severa de la reacción del Estado frente a una conducta que puede no trastocar ninguno de los principios del Estado.

Pues esto conlleva penar cualquier insulto, sin que pueda por ello el ciudadano, ni pensar en dar cualquier contestación a la autoridad; lo que presupone una sumisión completa a la autoridad que puede generar incluso la de prohibir la defensa de sus propios derechos, en ese sentido, se afecta innecesariamente la libertad de expresión, como derecho indispensable para el ejercicio de los distintos derechos en específico los de la democracia participativa.

En este sentido, coincido en que la norma es inconstitucional por violación al principio de taxatividad como una vertiente del principio de legalidad en materia penal, pero no comparto que tal violación se actualice al establecer el tipo penal la expresión "*insulte*", sino que, desde mi óptica la violación se da en cuanto **no establece en cumplimiento de qué, y además resulta sobreinclusiva**, prohibiendo conductas que pudieran ser base para el ejercicio pleno de los derechos humanos de los gobernados.

En esa medida, considero que esta expresión "en su cumplimiento" es la que –desde mi punto de vista– es confusa, generando la sobreinclusión y la violación al principio de taxatividad en materia penal.

Por las razones expuestas es que, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la porción impugnada, lo cierto es que ello obedece a las razones precisadas en este voto.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, con número de registro digital: 167445.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente y aclaratorio que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 205/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diez de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 205/2020, en la que declaró la invalidez del artículo 288¹ del Código Penal para el Estado de Morelos, en su porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*", el cual prevé una sanción penal para quien sin causa legítima y por primera vez rehúse a prestar un servicio que la ley le obliga, desobedezca un mandato legítimo de la autoridad, o la insulte en su cumplimiento.

Para sustentar esta decisión, el Tribunal Pleno señaló que la porción normativa en cuestión violaba el principio de taxatividad. Ello, pues otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad ministerial o judicial para calificar las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un insulto.

Presento este voto concurrente y aclaratorio toda vez que, si bien coincido en que dicha porción normativa no cumple con el mandato de taxatividad en materia penal, respetuosamente, no comparto que algunos precedentes en los que se apoya la sentencia sean aplicables en el presente asunto. Además, me parece importante explicar las razones por las cuales estuve de acuerdo con la invalidez de la porción en cuestión, aun y cuando en otros precedentes he votado por reconocer la constitucionalidad de expresiones similares contenidas en *tipos administrativos* relacionados con *la justicia cívica*.²

I. El argumento de la mayoría

La mayoría sostuvo que la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*" del artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos es inconstitucional por ser violatoria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. En concreto, la mayoría señaló que la misma generaba incertidumbre, toda vez que

¹ **Código Penal para el Estado de Morelos**

"**Artículo 288.** Al que sin causa legítima y por primera vez rehusare prestar un servicio al que la ley le obliga, desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad o la insulte en su cumplimiento, se le impondrá de treinta a ciento veinte días de semilibertad. Si la desobediencia ocurre con violencia por segunda ocasión o en relación con otros participantes, se duplicará la sanción, sin perjuicio de las sanciones aplicables al delito que resulte cometido."

² Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 93/2020, 94/2020 y 70/2019.



la calificación que hiciera la autoridad ministerial o judicial de un insulto no respondería a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal.

Para sustentar lo anterior, la sentencia advierte que este Tribunal Pleno sostuvo consideraciones semejantes al resolver la acción de inconstitucionalidad 147/2017,³ en la que se determinó que un tipo penal que incluía la conducta "*ejecutar actos violentos o agresivos*" en contra de servidores públicos violaba el principio de taxatividad, al no referirse a una acción precisa y clara.

En la misma línea, la sentencia informa que al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,⁴ el Pleno declaró la invalidez de disposiciones de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Morelos que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad. Por ello, señala que, si este Tribunal Pleno ha reconocido que dichos contenidos son inconstitucionales en un ámbito sancionatorio sujeto a un grado de menor escrutinio que el penal, en congruencia, se deben invalidar contenidos similares que están contenidos en una norma de naturaleza penal.

En consecuencia, la sentencia determina que la porción normativa viola el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y declara su inconstitucionalidad.

II. Voto concurrente

Como adelanté, coincido plenamente con la mayoría en que la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*" es inconstitucional por violar el principio de taxatividad, al otorgar un amplio margen de apreciación a la autoridad ministerial o judicial para calificar las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un insulto. Sin embargo, me aparto de algunas consideraciones en las que la sentencia afirma que en precedentes esta Suprema Corte ha invalidado normas similares, pues desde mi punto de vista dichos precedentes no resultaban exactamente aplicables.

En primer lugar, el párrafo 43 de la sentencia cita como precedente para la resolución del asunto la acción de inconstitucionalidad 147/2017 en donde el Pleno determinó que un tipo penal que sancionaba "*ejecutar actos violentos o*

³ Acción de inconstitucionalidad 147/2017, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.



agresivos", en contra de servidores públicos era contrario al principio de taxatividad. Difiero de lo anterior, toda vez que la norma analizada en dicha acción se refería a "*actos violentos o agresivos*" y no a insultos como en el presente asunto, por lo que es claro que no resultaba aplicable.

Además, como lo expliqué en la sesión pública en la que se discutió la acción de inconstitucionalidad 147/2017⁵ y en el voto concurrente que formulé,⁶ a mi juicio la frase "*actos violentos o agresivos*", sí es comprensible como elemento normativo de valoración cultural.⁷ Ello es así, pues cualquier persona puede comprender que la norma prohíbe hacer el uso de la fuerza, ya sea física o moral, así como faltar el respeto, ofender, provocar o atacar, ya sea de forma literal o figurativa, a un funcionario público quien se encuentre ejerciendo lícitamente sus funciones o con motivo de éstas.⁸

Por ende, aunque el precedente podría servir para construir el alcance y contenido del principio de taxatividad,⁹ al tratarse de normas con verbos rectores y expresiones distintas, estimo que no resultaba útil para apoyar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*"; del artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos.

En segundo lugar, en su párrafo 44 la sentencia retoma la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, en la cual el Tribunal Pleno declaró la invalidez de sanciones administrativas por cometer "*insultos, frases obscenas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad*", por considerar que dichos contenidos no resultan constitucionales en un ámbito sancionatorio sujeto a un menor grado de escrutinio que el penal, por lo que, por congruencia, también se debe invalidar la norma impugnada.

Así, al igual que en el caso del precedente al que acabo de referir, estimo que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,

⁵ Cfr. Versión taquigráfica de la sesión pública de quince de octubre de dos mil diecinueve.

⁶ En dicho precedente, si bien voté por la inconstitucionalidad de la norma impugnada, no lo hice porque violara el principio de taxatividad, sino por ser contraria al derecho a la libertad de expresión.

⁷ Voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 147/2017, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve.

⁸ Cfr. Voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 147/2017, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ En su párrafo 20 la sentencia recoge, entre otros precedentes, la acción de inconstitucionalidad 147/2017 con la finalidad de retomar la doctrina constitucional de esta Suprema Corte respecto al fundamento, definición, alcances y la forma de analizar su cumplimiento del principio de taxatividad.



tampoco es exactamente aplicable en la especie, en tanto que las normas analizadas en dicho asunto no eran idénticas. Ello es así, pues en dicho precedente las normas impugnadas sancionaban diferentes conductas tales como: "proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares"; "poner en peligro la integridad ... moral ... de los habitantes del Municipio"; "agredir ... verbalmente a un miembro de la de la Coordinación de Seguridad Pública"; "ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad"; "faltar el debido respeto a la autoridad"; y "proferir en cualquier forma frases obscenas, lujuriosas u ofensivas, hacer señas o gestos indecorosos".

III. Voto aclaratorio

Finalmente, presento este voto aclaratorio con la finalidad de aclarar las razones por las cuales estuve de acuerdo con la invalidez propuesta.

Como adelanté, en diversos precedentes en materia de *justicia cívica*, he sostenido la constitucionalidad de normas con un contenido similar a la norma analizada en este caso. En la acción de inconstitucionalidad 93/2020,¹⁰ por ejemplo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 73, fracción X,¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, en la porción normativa "*por insulto*" a los agentes de la autoridad. Sin embargo, en esa ocasión voté en contra de la mayoría y por reconocer la validez de la porción "por insulto", toda vez que, a mi juicio, tratándose de normas de justicia cívica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad.

En efecto, en el voto particular de la referida acción expliqué que tratándose de la justicia cívica "*debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a*

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta en sesión pública de veintinueve de octubre de dos mil veinte.

¹¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango**

"Artículo 73. Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, por infracciones cometidas por personas físicas o morales y demás sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal:

"...

"X. Por no depositar la moneda en los estacionómetros se impondrá una multa equivalente a 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así mismo por insultos y agresión a los agentes, la multa será de 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión."



los llamados 'conceptos jurídicos indeterminados'. Así, he considerado que en dicha materia el uso de estos conceptos (como "insultar") no sólo es admisible, sino que incluso puede ser necesario para lograr una adecuada regulación.

Un criterio similar sostuve en la acción de inconstitucionalidad 94/2020,¹² en donde voté por la validez de la porción "*insultar a la autoridad*" de normas previstas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza; así como en la acción de inconstitucionalidad 70/2019,¹³ en la que voté por la validez de la porción "*o verbalmente*" la cual se refería a vejear o maltratar verbalmente a cualquier persona en el ámbito de justicia cívica, en el Estado de Nayarit.

Ahora bien, en el presente caso, me parece que existe un elemento que hace que el resultado sea *distinto*, pues aquí sí se trataba de un tipo penal en el que la sanción no sólo era pecuniaria, sino que podía alcanzar incluso hasta ciento veinte días de semilibertad.¹⁴ Por ello, a diferencia de los precedentes mencionados –los cuales, insisto, se referían a sanciones en el ámbito de la justicia cívica que, además, únicamente acarrearaban la imposición de una multa o arresto (entre 20 y 30 UMAS, y 11 a 20 UMAS o arresto de 13 a 24 horas, respectivamente)– coincido en que la expresión "insulte" no cumple con el umbral o el estándar de taxatividad que la Constitución exige en el caso específico de la materia penal.

Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana al señalar que "*la tipificación de un delito debe formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa, más aún cuando el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, teniendo en cuenta que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano*".¹⁵ Así, bajo esa perspectiva, al resolver el *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, la Corte

¹² Acción de inconstitucionalidad 94/2020, resuelta en sesión pública de treinta de noviembre de dos mil veinte.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 70/2019, resuelta en sesión pública de catorce de enero de dos mil veintiuno.

¹⁴ **Código Penal para el Estado de Morelos**

"Artículo 31. La semilibertad es la alternación de periodos de prisión y de tratamiento en libertad. Se aplicará, según las circunstancias del caso, del modo siguiente: externación durante la semana laboral o educativa y reclusión de fin de semana; salida de fin de semana y reclusión durante el resto de ella; salida nocturna y reclusión diurna; o salida diurna y reclusión nocturna."

¹⁵ Corte IDH, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, Sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 55.



determinó que el tipo penal contenido en el artículo 505 del Código Orgánica de Justicia Militar de Venezuela violaba el principio de taxatividad, pues sancionaba al que *"de alguna forma injurie, ofenda o menosprecia a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades"*.¹⁶

En ese orden de ideas, dada la naturaleza de la norma y las consecuencias jurídicas y sociales que puede acarrear (como es la privación de la libertad, la generación de antecedentes penales y el estigma social),¹⁷ considero que sancionar penalmente a quien "insulte" a la autoridad, si bien puede ser admisible en otros ámbitos,¹⁸ no cumple con el estándar de precisión y reducción de discrecionalidad que exige el principio de taxatividad en la materia penal.

En otras palabras, en este caso estuve de acuerdo con la mayoría en que la expresión *insultar* a la autoridad en su cumplimiento genera una incertidumbre en

¹⁶ En concreto, la Corte IDH sostuvo lo siguiente: "56. En el presente caso, la Corte observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar no establece los elementos que constituyen la injuria, ofensa o menosprecio, ni especifica si es relevante que el sujeto activo impute o no hechos que atenten al honor o si una mera opinión ofensiva o menospreciante, sin imputación de hechos ilícitos, por ejemplo, basta para la imputación del delito. Es decir, dicho artículo responde a una descripción que es vaga y ambigua y que no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria. La ambigüedad en la formulación de este tipo penal genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionar su conducta con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad. Además, dicho artículo se limita a prever la pena a imponerse, sin tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, o inferir perjuicio al sujeto pasivo. Al no especificar el dolo requerido, dicha ley permite que la subjetividad del ofendido determine la existencia de un delito, aún cuando el sujeto activo no hubiera tenido la voluntad de injuriar, ofender o menospreciar al sujeto pasivo. Esta afirmación adquiere mayor contundencia cuando, de acuerdo a lo expuesto por el propio perito propuesto por el Estado en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela "[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar."

¹⁷ En diferentes precedentes he señalado que tener **"antecedentes penales"** comporta una categoría sospechosa, toda vez que se trata de un grupo social que ha sido discriminado históricamente en nuestro país y al cual se le ha privado de oportunidades por esa sola razón; situación que no acontece tratándose de personas que son sancionadas administrativamente. Véase, entre muchos otros, mis votos concurrentes en las **acciones de inconstitucionalidad 85/2018 y 86/2018**.

¹⁸ Como señalé en mi voto particular en la acción de inconstitucionalidad **93/2020** *"el que las normas en materia de justicia cívica otorguen cierto grado de discreción a la autoridad es algo que no resulta per se incompatible con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Como señalé, en este caso el mandato de lex certa es más flexible, por lo que es válido que se delegue en la autoridad un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación de este tipo de normas. Ello es así, sobre todo cuando –como sucede en la especie– no parece posible recurrir a términos más precisos sin incurrir en un casuismo exacerbado"*.



los destinatarios de la norma de tal grado que resulta inadmisibles en la materia penal, pues impide a las personas anticipar con suficiente precisión y exactitud en qué casos serán merecedores de una sanción penal. Lo anterior, pues otorga un amplio margen de apreciación al operador jurídico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de insultos actualizarían el tipo penal. Margen de apreciación que, insisto, si bien puede ser admisible en otros ámbitos (como la justicia cívica), no resulta tolerable tratándose de una sanción penal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 205/2020.

1. En la sesión pública celebrada el diez de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 205/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En su escrito, la Comisión impugnó la constitucionalidad de la porción normativa "*o la insulte en su cumplimiento*" contenida en el artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos, reformado mediante decreto publicado el once de marzo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

I. Postura mayoritaria

2. En principio, con base en diversos precedentes,¹ la ejecutoria desarrolla el alcance y contenido del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal. En concreto, establece que este principio exige que el grado de determinación de la conducta típica permita que los destinatarios de la norma puedan comprender sin problemas el objeto de prohibición.
3. Adicionalmente, precisa que este principio no implica exigir al legislador el máximo grado de precisión de la conducta prohibida, sino simplemente una determinación suficiente y razonable basada en el contexto en el cual se desenvuelven las normas y en sus propios destinatarios. Es decir, el objetivo es evitar niveles excesivos o irrazonables de indeterminación en las normas

¹ Acción de inconstitucionalidad 95/2014, acción de inconstitucionalidad 147/2017 y la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.).



penales que establecen conductas delictivas y sus respectivas sanciones, pues esto provoca incertidumbre en los destinatarios y permite arbitrariedades por parte de la autoridad.

4. En segundo lugar, la sentencia establece que el artículo que contiene la porción normativa impugnada contempla el delito de resistencia de particulares y desobediencia, el cual establece una pena, entre otras hipótesis de comisión, para quien sin causa legítima y por primera ocasión insulte a una autoridad mientras cumple con un mandato legítimo de ésta. Por ende, el fallo recurre al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española para destacar que la expresión "*o la insulte*" incluye un conjunto de actos que otorgan un amplio margen de apreciación al operador jurídico para determinar discrecionalmente las conductas que constituyen insultos y, por ende, encuadren en la descripción típica.
5. De este modo, la ejecutoria concluye que la porción normativa impugnada genera incertidumbre en los destinatarios de la norma, pues la calificación que haga la autoridad no responde a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal. De este modo, el tipo penal podría actualizarse con cualquier formulación verbal o escrita que cause una molestia o incomode a un servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al no contenerse en el propio ordenamiento local las precisiones necesarias y suficientes para evitar su aplicación arbitraria.
6. Por último, la sentencia destaca que este Tribunal Pleno sostuvo consideraciones semejantes al resolver la acción de inconstitucionalidad 147/2017, en la cual se analizó un tipo penal que incluía como conducta "*ejecutar actos violentos o agresivos*" en contra de servidores públicos. En ese mismo sentido, en las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, este Tribunal Constitucional declaró la invalidez de disposiciones que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensivas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, las cuales, están sujetas a un grado de escrutinio menor que las de naturaleza penal.
7. Con base en lo anterior, la ejecutoria califica como fundado el concepto de invalidez hecho valer por la promovente y declara la invalidez de la porción normativa impugnada "*o la insulte en su cumplimiento*" por vulnerar el principio de taxatividad, a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Estatal y con efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.



II. Razones de la concurrencia

8. A pesar de que coincido con el sentido de la resolución, considero pertinente emitir el presente voto concurrente para apartarme parcialmente de las consideraciones desarrolladas en el estudio de fondo y en el apartado de efectos por los motivos siguientes:
9. Del análisis del tipo penal contenido en el artículo 288 del Código Penal del Estado de Morelos advierto que existen tres hipótesis de comisión: 1) al que sin causa legítima y por primera vez rehusare a prestar un servicio al que la ley le obliga; 2) al que sin causa legítima y por primera vez desobedeciere un mandato legítimo de autoridad; y, 3) al que sin causa legítima y por primera vez insulte a la autoridad en el cumplimiento de un mandato legítimo.
10. Si bien es cierto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó exclusivamente la última de las tres hipótesis de comisión, considero que dicha porción normativa alude a la observancia del mandato legítimo de autoridad al que hace referencia la norma previamente, sin que sea posible analizarla de manera aislada. Por ende, desde mi perspectiva, la conducta típica está conformada por cuatro palabras multívocas: mandamiento, legítimo, autoridad e insulto.
11. A mi juicio, las palabras referidas tienen múltiples referentes y la determinación de su significado concreto depende del contexto, igualmente disímil. En específico, considero que la norma impugnada no precisa los mandamientos y las autoridades a las que se refiere y los términos utilizados son susceptibles a un sinnúmero de conductas, lo cual impide que las personas destinatarias de la norma estén en posibilidad de prever si su conducta constituye un acto intrascendente, una infracción administrativa o un delito y, además, permite una interpretación arbitraria por parte de las personas juzgadas.
12. Además, la norma no precisa los mandamientos y las autoridades a las que se refiere y las palabras que utiliza son susceptibles de referirse a un sinnúmero de conductas, lo que impide que las personas destinatarias de la norma estén en posibilidad de prever si una conducta constituye un acto intrascendente o una infracción administrativa o, incluso, un delito.
13. En suma, desde mi perspectiva, la porción normativa en estudio contraviene el principio de taxatividad reconocido en el artículo 14 constitucional. En este mismo sentido voté al resolverse el amparo directo en revisión 7787/2017, donde la Primera Sala concluyó que el delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad, previsto en el artículo 178 del Código Penal Federal, es inconstitucional.



14. En ese contexto, considero que era procedente declarar la invalidez por extensión de la porción normativa "*desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad*" contenida en el artículo 288 impugnado, pues ésta regula parte de la conducta delictiva a la que hace referencia la porción normativa impugnada y, por ende, desde mi perspectiva no sólo resulta imposible analizarlas de manera aislada, sino que comparte el mismo vicio de inconstitucionalidad.
15. En conclusión, a pesar de que comparto el sentido de la ejecutoria, el motivo de este voto concurrente es dejar a salvo mi posición respecto de algunas consideraciones desarrolladas en los apartados de fondo y efectos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 205/2020 fallada en sesión del Tribunal Pleno el diez de mayo de dos mil veintiuno.

Coincido con la declaratoria de invalidez del artículo 288 del Código Penal para el Estado de Morelos, sin embargo, considero que se debieron analizar razones distintas para llegar a este resultado.

Estimo que si bien el propósito de la norma, en la parte impugnada "... o la *insulte en su cumplimiento* ..." es procurar el respeto a la autoridad por parte de la ciudadanía, con el objeto de proteger uno de los bienes jurídicos más importantes, como es el orden público en la comunidad, mismo que resulta imposible de alcanzar si se toleran agresiones verbales contra las autoridades.

No obstante, considero que tales agresiones no son susceptibles de castigarse en la vía penal, porque vulnera el principio de mínima intervención penal en el sentido de que si bien, el Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad para fijar la política criminal, lo cierto es que las sanciones penales deben limitarse a lo estrictamente necesario y cuando no haya más remedio que la criminalización de determinadas conductas.

Debe precisarse que el principio de mínima intervención implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir, de ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.



Este principio se traduce en que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que *"el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad. Por lo tanto, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como ultima ratio. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado."*¹

Conforme a lo anterior, es claro que la criminalización de un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer.

En ese sentido, si bien coincido con la necesidad de sancionar los *"insultos"* a la autoridad, a fin de hacer prevalecer el orden y respeto por quienes tienen a su cargo desempeñar sus obligaciones legales; lo cierto es que, bajo mi punto de vista, el legislador ordinario pudo haber previsto otras opciones menos lesivas para proteger la integridad y adecuado funcionamiento de las labores a cargo de las autoridades, de manera que acudir al derecho penal para ese efecto, me parece desproporcionado y excesivo.

De esta forma, en el caso particular, insultar a las autoridades es un acto que merece un castigo, sin embargo, no debe llevarse al extremo de dar el tratamiento de delincuentes a quienes lo realicen, sino solamente el de infractores de la justicia cívica y merecedores de la correspondiente sanción.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párrafo 73.



I. 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).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIRLA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 989, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE MARZO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **uno de marzo de dos mil veintidós**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el **tres de marzo de dos mil veintiuno** mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del **artículo 989, fracción IX, del Código de Procedimien-**



tos Civiles del Estado de Nuevo León, publicado por Decreto **432**, en el Periódico Oficial de la entidad el **uno de febrero de dos mil veintiuno**.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez**. La promovente considera transgredidos los artículos **1o.**, **14** y **16** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **1**, **2** y **9** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; **2** y **15** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; conforme a su único concepto de invalidez donde medularmente expuso:

• El **artículo 989, fracción IX, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León**, dispone que se sujetarán a procedimiento oral las controversias suscitadas en materia de aparcería contenidas en la Ley de Aparcería Agrícola y en el Código Civil, ambos de esa entidad; lo que constituye una cuestión procedimental civil, por tanto, **vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, dado que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para expedir la legislación que ha de regir en los procesos civil y familiar.

Así, una vez que aborda el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, desarrolla el parámetro constitucional en materia procedimental civil, para ello, acude a las razones sustentadas por este Máximo Tribunal del País al resolver la acción de inconstitucionalidad 58/2018, lo que le lleva a sostener que la disposición impugnada no sólo es formalmente procesal, al estar contenida en el Código de Procedimientos Civiles neoleonés, sino que también ostenta esa naturaleza por su contenido material, al indicar cuál será el procedimiento a seguir para dirimir una controversia emanada de un contrato de aparcería.

Deriva la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada básicamente porque, a partir del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, se privó a las Legislaturas Locales de la atribución con la que anteriormente contaban en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre cuestiones procesales en las materias civil y familiar.

3. TERCERO.—**Registro y turno**. Por acuerdo de **cinco de marzo de dos mil veintiuno**, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la



Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad número **44/2021**, cuyo turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán, designado instructor del procedimiento.

4. CUARTO.—**Admisión.** El **doce de marzo de dos mil veintiuno** el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda y **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León** a fin de que rindieran su respectivo informe y les requirió para que el primero enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y el segundo exhibiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó. Asimismo, ordenó dar vista a la **Fiscalía General de la República** para que formulara el pedimento que le corresponde, y a la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, para que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

5. QUINTO.—**Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León**, rendido en su representación por el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, donde refirió que efectivamente, previa promulgación del titular del Poder Ejecutivo, el **uno de febrero de dos mil veintiuno** se publicó en el Periódico Oficial el Decreto 432, **que en su artículo tercero adicionó la fracción IX al artículo 989 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad**; intervención a la cual se concretó su representado, sin que en el escrito de demanda se exponga cuestionamiento alguno al respecto, por lo cual no hace manifestaciones en relación con los conceptos de invalidez aducidos por la parte actora; asimismo, exhibió una impresión de la versión digital de la publicación del Periódico Oficial aludido. Documentos agregados al expediente, conforme a lo ordenado en auto de **siete de mayo de dos mil veintiuno**.

6. SEXTO.—**Informe rendido por el Congreso de Nuevo León**, a través de la diputada Nancy Aracely Olguín Díaz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura, donde refiere que los conceptos de invalidez se deben desestimar en la medida que el procedimiento legislativo del cual deriva el decreto combatido cumple con los lineamientos constitucionales, jurisprudenciales y legales; y si bien el quince de septiembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó, entre



otros, el artículo 73 de la Norma Fundamental, que en su fracción XXX, establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental civil y familiar; aún no se ha aprobado un Código Nacional de Procedimientos Civiles, acorde a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio, de ahí que ese Congreso Local puede legislar en la materia, en tanto el transitorio quinto del propio decreto establece que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta la entrada en vigor de la legislación única que se habrá de emitir conforme a la reforma constitucional.

7. Informe que fue glosado a los autos mediante acuerdo de **trece de mayo de dos mil veintiuno**, junto con la copia certificada del Diario de Debates número 250-LXXV S.E., de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, así como de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, que acompañó el Congreso Local.

8. SÉPTIMO.—**Acuerdo que tiene por formulados los alegatos.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos el oficio de la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través del cual formuló alegatos.

9. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** En proveído de **veinticinco de junio de dos mil veintiuno** se cerró la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, quedando en condiciones para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10,

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

"...

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



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ establece que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue, **para efectos del cómputo del plazo aludido, que no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En el caso particular, **el Decreto 432** por el que **se adicionó al artículo 989 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, la fracción IX**, materia de impugnación, **se publicó** en el Periódico Oficial el **lunes uno de febrero de dos mil veintiuno**, por consiguiente, **el plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **inició el martes dos siguiente y venció el miércoles tres de marzo** de esa anualidad.

13. Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad fue presentado por la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humana-

"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 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 "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.

"Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



nos, mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **tres de marzo de dos mil veintiuno**, como se advierte del sello plasmado en la primer hoja de la demanda, resulta evidente su **oportunidad**.

14. TERCERO.—**Legitimación**. Conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos.

15. Acerca de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno ha sostenido que basta con que en la demanda aduzca la violación a los derechos humanos, sin la necesidad de un análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, porque se trata de cuestiones que atañen al fondo del asunto.⁴

16. Y en el caso particular, se cuestiona la **fracción IX del artículo 989 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León**, la cual dispone que se sujetarán a procedimiento oral las controversias suscitadas en materia de aparcería contenidas en la Ley de Aparcería Agrícola y en el Código Civil, ambos de esa entidad; y con ello se considera **vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, dado que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para expedir la legislación que ha de regir en los procesos civil y familiar.

17. De ahí que se estime legitimada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma del **Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León**.

18. Aunado a lo anterior, la demanda fue suscrita por **María del Rosario Piedra Ibarra**, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los

⁴ Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y sus acumuladas 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.



Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual fue elegida para desempeñar el cargo por un periodo de cinco años, que comprende del dieciséis de ese mes al **quince de noviembre de dos mil veinticuatro**, documento que obra a foja veintiuno del expediente.

19. Por tanto, procede reconocer la personalidad de quien comparece en nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que su representación corresponde al presidente según lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento.

20. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna.

21. QUINTO.—**Análisis de fondo.** La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad se concentra en determinar si asiste razón a la **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** cuando sostiene la invalidez de la **fracción IX del artículo 989 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el **lunes uno de febrero de dos mil veintiuno**, sustancialmente, porque regula una cuestión reservada al Congreso de la Unión, que es el órgano habilitado para expedir la legislación única en las materias civil y familiar.

22. En síntesis señaló que la disposición cuestionada refiere que se sujetarán a procedimiento oral las controversias suscitadas en materia de aparcería contenidas en la Ley de Aparcería Agrícola y en el Código Civil, ambos de esa entidad; lo que constituye una cuestión procedimental civil, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada para expedir la legislación que ha de regir en los procesos civil y familiar.

23. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno **se proponía** calificar como **fundado** el argumento de la accionante, en



tanto resulta incuestionable el carácter eminentemente adjetivo de la porción normativa cuya invalidez se solicitó.

24. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el uno de marzo de dos mil veintidós, una mayoría de siete votos, emitidos por las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se expresó a favor de la propuesta y por la invalidez del artículo impugnado; mientras que la señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

25. En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal⁵ y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 989, fracción IX, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, adicionada mediante el Decreto Núm. 432, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de febrero de dos mil veintiuno.

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

"...

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

⁶ "Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."



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

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

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 apartándose del párrafo quince, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 989, fracción IX, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, adicionada mediante el Decreto Núm. 432, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar



una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 44/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 44/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que alegó la inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 989 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno² determinó que era fundado el concepto de invalidez en el cual se sostuvo que, la reforma impugnada invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución

¹Adicionada mediante el Decreto 432, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el uno de febrero de dos mil veintiuno.

² Mayoría de siete votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votamos en contra la suscrita, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek.



contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Esto es, la mayoría optó por el criterio que reiteradamente se venía sosteniendo, en el sentido de que procede declarar la invalidez de aquellas normas en materia procesal civil y familiar, emitidas por los Congresos Locales después del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor la reforma que trasladó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la legislación única en esa materia.

En esta ocasión, no alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de la norma impugnada,⁴ conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País.⁵ Como consecuencia de ello, la acción de inconstitucionalidad **se desestimó y prevaleció la validez de la norma impugnada.**

No obstante, considero necesario exponer las razones por las que, muy respetuosamente, no comparto tal desestimación. A mi parecer, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió decretar la constitucionalidad de la norma impugnada. No se logró dicha finalidad pues la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno refrendó su criterio prevaleciente, contra el cual me he pronunciado de manera reiterada, según consta en los votos de minoría formulados en las acciones de inconstitucionalidad 58/2018⁶ y 32/2018,⁷ así como en las discusiones plenarias de dichos asuntos.

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar; ..."

⁴ Con motivo de una nueva reflexión, el Ministro Javier Laynez Potisek modificó su criterio y paso a formar parte del voto de minoría.

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

"...

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

⁶ Resuelta en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, en lo que respecta al punto resolutivo segundo, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 798, 802, 815, 843, 846, 852, 853, 884 y 891 del



Cómo afecta la interpretación propuesta a un caso concreto.

La propuesta del proyecto, si bien se presentó conforme a precedentes –que yo no he compartido–, implicaba mantener detenidas a las entidades federativas en la regulación de su régimen interior. Ya llevan cuatro años detenidos, en general, todos los cambios en materia procedimental, civil y familiar de toda la República porque el Congreso de la Unión no ha emitido la legislación única y, en esa demora, los más perjudicados son los justiciables, es la sociedad que se ve forzada a continuar litigando bajo esquemas procesales que van quedando anacrónicos. El presente caso es un ejemplo prototípico. Hace casi exactamente un año, Nuevo León sustituyó su ley de aparcería, la modernizó. Esta es una ley que tiene impacto directo en las personas que trabajan y cultivan los predios rústicos, que laboran y hacen productivo el campo, y que no pocas veces se enfrentan a dificultades o barreras para hacer valer sus derechos. En la anterior legislación se preveían procedimientos ante las autoridades municipales. En la flamante ley local se deposita, en cambio, la competencia en los juzgados civiles o mixtos.

Esto representó una modificación al Código de Procedimientos Civiles de Nuevo León para determinar, justamente, la norma que aquí se impugna: que las controversias que se susciten en materia de aparcería se sujetarán al procedimiento oral. ¿Por qué al oral? Porque es un procedimiento abreviado donde rige la inmediatez, la publicidad, la concentración, etcétera, es decir, se trata de un procedimiento beneficioso, ágil para los aparceros y trabajadores del campo.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, reformados y adicionados mediante Decreto Número 313, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

⁷ Fallada en sesión de nueve de junio de dos mil veinte, en relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.



El proyecto presentado al Pleno proponía anular esa posibilidad, esto es, eliminar un esfuerzo de modernización del campo de un Estado y de sus trabajadores, con el resultado de que cualquier tema relacionado con la aparcería tendrá que ser litigado a través de juicios ordinarios que, por definición, son más largos y gravosos. Esto incrementaría el trabajo de los tribunales, y podría dificultar la pronta resolución de disputas de los trabajadores del campo, al impedirse o al anularse, por la interpretación de falta de competencia, la posibilidad de que estas controversias se lleven por la vía oral. Quedaba, entonces, la vía ordinaria.

Quiero dejar muy claro que mi argumento en la sesión de Pleno que me llevó a votar en contra de esa propuesta no es ignorar la técnica constitucional en aras de una visión subjetiva de facilitar la vida de los aparceros de Nuevo León. Yo sólo ilustro una consecuencia de una interpretación que, respetuosamente, no he compartido y que, además, me parece que va siendo clara en sus consecuencias desfavorables para los justiciables en los Estados, que están atados de manos para poder poner al día sus legislaciones civiles y familiares tan importantes para la sociedad.

Comentarios previos.

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que, a partir de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se estableció como facultad del Congreso de la Unión la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

Antes de precisar la razón de mi desacuerdo es pertinente recordar que, conforme a la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución, para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio Cuarto de esa reforma se observa que el Constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "*un plazo que no excedería de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas*"⁸. Esto significa que, si

⁸ *Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares).* "... **CUARTO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adi-



el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁹ el Congreso Federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de dos mil dieciocho. Es decir, hace prácticamente cuatro años.

Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio Quinto, se observa el siguiente mandato:¹⁰ *La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional*".

De acuerdo con esta lógica, se tiene: primero, un Congreso Federal que no legisló entre finales de dos mil diecisiete e inicios de dos mil dieciocho como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de prácticamente cuatro años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Voto particular

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de Nuevo León reformó su Código Local de Procedimientos Civiles el primero de febrero de dos mil veintiuno, en lo particular, modificó la vía y términos en que habrán de tramitarse las controversias en materia de aparcería.¹¹

Aun cuando no alcanzó la votación necesaria para expulsar a la normativa impugnada del sistema jurídico nacional, la mayoría del Tribunal Pleno votó por la

cionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

⁹ En términos del transitorio Primero del propio decreto.

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."

¹⁰ **"QUINTO.** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

¹¹ **"Artículo 989.** Se sujetarán al procedimiento oral:

"...

"IX. Las controversias que se susciten en materia de Aparcería que se establecen en la Ley de Aparcería Agrícola del Estado de Nuevo León y en el Código Civil para el Estado de Nuevo León."



invalidez del decreto del Congreso de Nuevo León, por el que se reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Disiento de esa conclusión por las razones siguientes:

Primera razón

Aun cuando el Congreso de la Unión, está facultado para expedir "la legislación única" en materia procesal civil y familiar, mientras dicha legislación única no exista, no hay invasión de esferas legislativas. Nuevo León no está emitiendo ninguna legislación única, sino que está adecuando su código de procedimientos local a la realidad jurídica que considera que se vive en su entidad.

Segunda razón

Si bien el transitorio Quinto dice que mientras no se expida esa legislación única en materia procesal civil y familiar, la legislación procesal local de cada Estado se mantendrá vigente, dicha disposición no contiene una prohibición expresa para que los Estados reformen sus leyes adjetivas. Solamente establece que ésta se mantendría vigente y para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos, resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad.

Los transitorios son vigentes –por supuesto–, pero entrañan una limitación que habrá de verificarse a futuro. De este régimen transicional yo no desprendo una prohibición expresa que impida a los Estados reformar sus leyes adjetivas durante este lapso mientras que se emita la ley única, que ya lleva cuatro años de retraso, que bien pudiera llegar a contar diez o veinte.

Tercera razón

Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión, emita la legislación única en esas materias, implica maniatarlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general.



¿Qué van a hacer los Estados, detenidos? ¿Qué van a hacer las personas, las sociedades, con una realidad que ya no se habla con las normas procesales de sus Estados y las hace seguir mecanismos que van quedando anquilosados?

Cuarta razón

No sólo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional que establece que *"las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias"*. Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles de Nuevo León, ni tampoco el Congreso Local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a mi juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es inocuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

No debe soslayarse que, en la actualidad, ni siquiera existe aún la legislación única, la cual sí representaría un freno a los Estados, en tanto que actualizaría el fin de la vigencia de las legislaciones locales, tal y como lo mandata el Quinto transitorio de la reforma constitucional de referencia, y que dice lo siguiente: *"la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única"*. Subrayo "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

Al no existir la normativa única de referencia, las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón, pueden ser reformadas conforme sea necesario, toda vez que de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad de adecuar sus ordenamientos procesales, y en este caso podrá hacerlo "hasta en tanto" entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar pues será en ese momento cuando se configure una prohibición expresa a los legisladores locales, no antes.



Considerar lo contrario, no sólo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Federal, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados en temas procesales civiles y familiares, sobre todo ante la incertidumbre del tiempo que demorará el Congreso de la Unión en emitir la legislación única correspondiente y la necesidad de que los Congresos Locales les brinden la seguridad jurídica que la realidad demande.

Es mi convicción, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación única entre en vigor, y, por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40.

El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

No soslayo ni cuestiono las razones y fines que el Constituyente Permanente dio al reformar esta fracción XXX del artículo 73, como la de "establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia" y sólo destaco que aún no entra en vigor la legislación única, que sería, en todo caso, la única causa que, a mi juicio y conforme interpreto el régimen transitorio del precepto constitucional antes aludido, permitiría justificar la extinción de la norma procesal local.

Desde luego, considero que, en su oportunidad, será satisfactorio que el Constituyente logre esa pretendida homogeneidad, pero por el momento, me parece que debe reconocerse y garantizarse la capacidad de las entidades federativas de lidiar con sus propios procesos civiles y familiares dentro de un marco jurídico que brinde seguridad jurídica, para lo cual, resulta indispensable asegurar que las normas se acoplen a la realidad. Por lo anterior, respetuosamente, en oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no encuentro motivo constitucional para prohibir a los Estados federados, soberanos en su régimen interior, que ajusten su legislación procesal en materia procesal civil y familiar hasta en tanto se expida la legislación única en esa materia por el Congreso de la Unión.

Este voto se publicó el viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2018.

En sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en contra del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.¹ La CNDH argumentó que la porción normativa "*por nacimiento*" contenida en dicho precepto vulneraba los derechos a la igualdad y de trabajo. Además, alegó la falta de competencia del Congreso Local para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, es decir, que se encuentren vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal.

Derivado de lo anterior, se arribó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan de la Constitución Federal.

Concuero con la sentencia en que los Congresos Locales carecen de la facultad de ampliar el catálogo de cargos que requieran la nacionalidad mexicana por nacimiento. Sin embargo, difiero en algunas de sus consideraciones.

Por un lado, comparto el razonamiento de la sentencia sobre la interrelación de los artículos 1o. y el 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal para concluir que los Congresos Locales son incompetentes para ampliar el catálogo de cargos en los que se pide ser mexicano por nacimiento. Sin embargo, en mi concepto la incompetencia de los Congresos Locales se deriva, sobre todo,

¹ **Artículo 25.** Para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos."



de que el segundo párrafo del mismo artículo 32 constitucional refiere expresamente los casos que señalen las Leyes del Congreso de la Unión. En efecto, la disposición constitucional no se refiere a leyes en general (federales o locales), sino que acota la expresión a los ordenamientos de fuente federal. Por lo mismo no hay duda, en mi concepto, que las leyes de las entidades federativas están expresamente excluidas para requerir la nacionalidad por nacimiento para los cargos que ellas regulan.

Por otro lado, me aparto de los razonamientos que hace la sentencia (especialmente en su párrafo 51), al retomar lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 87/2018,² que se refieren a que la reserva de ciertas funciones para los mexicanos por nacimiento estaría justificada en los cargos estratégicos y prioritarios. Al respecto, me parece que los términos "estratégico" y "prioritario" son conceptos jurídicos cuya utilización debe ser meticulosa. Las áreas estratégicas a cargo del sector público y las prioritarias del desarrollo –en las que puede colaborar con los sectores social y privado– tienen un contenido jurídico determinado en los artículos 25, párrafos quinto y sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal. En este sentido, al usarse estos términos, se puede llegar a concluir –de forma inadecuada– que sería constitucional reservar en general todos los cargos o puestos relacionados con estas actividades para los mexicanos por nacimiento.

En este sentido, reconozco que la referencia a los cargos y funciones prioritarias y estratégicas, cuando se discute la cuestión de la nacionalidad mexicana, no es algo novedoso. Dicha referencia viene desde el proceso de reforma constitucional publicada el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, sobre doble nacionalidad. Asimismo, los razonamientos de dicho proceso de reforma fueron retomados en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, que abordó la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley de la Policía Federal, en ese entonces vigentes. Sin embargo, considero, en primer lugar, que la sentencia a la que este voto se refiere no trata de leyes federales (como aquel precedente) por lo que es innecesario referir los supuestos en los que dichos cargos pueden restringirse a nacionales por nacimiento. En segundo lugar, veo conveniente

² Resuelta el siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión.



que, en su oportunidad, esta integración del Pleno revise el criterio de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, dada la antigüedad del precedente y los cambios constitucionales que se han dado desde aquel fallo.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1140, con número de registro digital: 30090.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2019.

En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, determinó sobreseer en la controversia constitucional citada al rubro, toda vez que algunos de los Ministros que conformaron la mayoría consideraron que se actualizaba la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se impugnó un auto de trámite y no así la resolución definitiva. Asimismo, otros de los Ministros de la mayoría estimaron que se actualizaba la improcedencia directamente prevista en el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, al tratarse de un asunto donde el sujeto obligado impugna una decisión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI), las cuales son inatacables.

I. Antecedentes del asunto

Una persona solicitó información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. En contra de la respuesta dada a su solicitud el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI.

El INAI admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente y, en contra de dicha admisión, el INEGI promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez del acuerdo de admisión, ya que a su juicio el INAI invadió su competencia y autonomía previstas en el artículo 26, apartado



B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística.

II. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno por mayoría de seis votos determinó que se actualizaba una causa de improcedencia, por lo que la controversia constitucional debía sobreseerse.

III. Razones del disenso

Respetuosamente, no comparto lo resuelto por la mayoría de mis compañeros Ministros, ya que por un lado el INEGI no tenía la obligación de agotar las etapas legales del procedimiento para promover la controversia constitucional, esto es, esperar hasta el dictado de la resolución definitiva, en virtud de que su alegación principal consistía en que la admisión del INAI causa una afectación a su esfera competencial directamente atribuida por la Constitución. Ello es así, porque no es verdad que sólo la resolución definitiva puede causar una afectación a la esfera competencial susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Dicho en otras palabras, si la parte actora hace valer una invasión a su esfera competencial y no existe una vía legalmente prevista que pueda traer como consecuencia la revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, es posible acudir a esta instancia constitucional a combatir un acto dentro del procedimiento que afecta o invade la esfera competencial de un órgano constitucional autónomo.

En el caso concreto, el acto impugnado señala como fundamento de la competencia el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución. De acuerdo con lo manifestado por el INEGI, ese precepto dota de competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, con excepción de aquellos casos que versen sobre información estadística y geográfica. Asimismo, –en argumentos del INEGI– el artículo 26, apartado B, constitucional, otorga a este tipo de información un régimen especial, el cual estatuye que los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones recaídas a solicitudes de acceso a información estadística y geográfica deben ser sustanciados y resueltos por el propio órgano especializado en información estadística y geográfica, de forma tal que el INEGI combate el auto de admisión con un argumento de invasión a su esfera competencial.



Por otro lado, la argumentación sostenida por algunos de mis compañeros Ministros es en el sentido de resolver que de acuerdo con el artículo 6o. constitucional las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. No comparto lo anterior toda vez que se traduce en la inexistencia de un medio de defensa legal al cual el INEGI hubiera podido acudir para alegar invasión a su esfera competencial con el objetivo de revocar la resolución que por este medio de control constitucional se combate. Aunado a que el artículo 105, fracción I, inciso I), es claro en establecer que la Suprema Corte conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos, y enfatiza que lo dispuesto en dicho inciso **será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.**

A manera de conclusión, estimo que las causas de improcedencia hechas valer por el INAI no se actualizan, toda vez que, en contra del acto reclamado, el Instituto actor hizo valer únicamente argumentos de invasión a su esfera competencial establecida por el artículo 26, apartado B, constitucional y en contra del mismo no existe algún medio de defensa que pudiera ser agotado con la finalidad de revocarlo, modificarlo o confirmarlo. Además, ésta es la vía idónea para que la Suprema Corte analice actos concretos o normas generales a la luz de las atribuciones competenciales otorgadas por la Constitución a los órganos constitucionales autónomos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 9/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 440, con número de registro digital: 29626.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 243/2019.

En sesión de diez de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, sobreseyó la controversia constitucional citada al rubro, al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se impugnó un acto que no era definitivo. Asimismo,



otros de los Ministros de la mayoría estimaron que actualizaba la improcedencia directamente prevista en el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, al tratarse de un asunto donde el sujeto obligado impugna una decisión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI), las cuales son inatacables.

I. Antecedentes del asunto.

Una persona solicitó información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. En contra de la respuesta dada a su solicitud el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI.

El INAI admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente y, en contra de dicha admisión, el INEGI promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez del acuerdo de admisión, ya que a su juicio el INAI invadió su competencia y autonomía previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística.

II. Razones de la mayoría.

El Tribunal Pleno por mayoría de seis votos determinó que se actualizaba una causa de improcedencia, por lo que la controversia constitucional debía sobreseerse.

III. Razones del disenso.

Respetuosamente, no comparto lo resuelto por la mayoría de mis compañeros Ministros, ya que por un lado el INEGI no tenía la obligación de agotar las etapas legales del procedimiento para promover la controversia constitucional, esto es, esperar hasta el dictado de la resolución definitiva, en virtud de que su alegación principal consistía en que la admisión del INAI causa una afectación a su esfera competencial directamente atribuida por la Constitución. Ello es así, porque no es verdad que sólo la resolución definitiva puede causar una afectación a la esfera competencial susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Dicho en otras palabras, si la parte actora hace valer una invasión a su esfera competencial y no existe una vía legalmente prevista que pueda traer como consecuencia la revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, es posible



acudir a esta instancia constitucional a combatir un acto dentro del procedimiento que afecta o invade la esfera competencial de un órgano constitucional autónomo.

En el caso concreto, el acto impugnado señala como fundamento de la competencia el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución. De acuerdo con lo manifestado por el INEGI, ese precepto dota de competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, con excepción de aquellos casos que versen sobre información estadística y geográfica. Asimismo, –en argumentos del INEGI– el artículo 26, apartado B, constitucional, otorga a este tipo de información un régimen especial, el cual estatuye que los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones recaídas a solicitudes de acceso a información estadística y geográfica deben ser sustanciados y resueltos por el propio órgano especializado en información estadística y geográfica, de forma tal que el INEGI combate el auto de admisión con un argumento de invasión a su esfera competencial.

Por otro lado, la argumentación sostenida por algunos de mis compañeros Ministros es en el sentido de resolver que de acuerdo con el artículo 6o. constitucional las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. No comparto lo anterior toda vez que se traduce en la inexistencia de un medio de defensa legal al cual el INEGI hubiera podido acudir para alegar invasión a su esfera competencial con el objetivo de revocar la resolución que por este medio de control constitucional se combate. Aunado a que el artículo 105, fracción I, inciso I), es claro en establecer que la Suprema Corte conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos, y enfatiza que lo dispuesto en dicho inciso **será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.**

A manera de conclusión, estimo que las causas de improcedencia hechas valer por el INAI no se actualizan, toda vez que en contra del acto reclamado, el instituto actor hizo valer únicamente argumentos de invasión a su esfera competencial establecida por el artículo 26, apartado B, constitucional y en contra del mismo no existe algún medio de defensa que pudiera ser agotado con la finalidad de revocarlo, modificarlo o confirmarlo. Además, ésta es la vía idónea para que la Suprema Corte analice actos concretos o normas generales a la luz de las atribuciones competenciales otorgadas por la Constitución a los órganos constitucionales autónomos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 243/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el



Semanario Judicial de la Federación del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1478, con número de registro digital: 29812.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2020, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

En la sesión del diez de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la controversia constitucional 41/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adicionaba el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

El proyecto sometido a discusión del Tribunal Pleno en dicha sesión, proponía declarar la invalidez de los artículos 22, párrafo tercero, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", y 170 BIS, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, al considerar que vulneraban la autonomía e independencia financiera del Poder Judicial del Estado de Morelos, pues constituían una intromisión indebida en la administración de los recursos económicos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia de esa entidad.

En esencia, la propuesta sostenía que el contenido de los preceptos mencionados implicaba un cambio en el destino de las multas impuestas por el Poder Judicial actor, al establecer que un porcentaje de éstas deberá utilizarse para cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo. Asimismo, el proyecto señalaba que, con los preceptos impugnados, se afectaba en grado de subordinación el principio de división de poderes, al constreñir al referido Poder Judicial del Estado a suscribir convenios de colaboración, condicionando el auxilio que, por ley, está obligado a dar la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.



En la sesión en la que se discutió el asunto, tal como se le sugirió, el Ministro ponente expresó que estaba de acuerdo en modificar la propuesta para no descansar la argumentación de invalidez de las porciones normativas en el principio de autonomía e independencia financiera, sino en el de autonomía en la gestión presupuestal.

No obstante, al someter a votación el proyecto modificado, seis Ministras y Ministros votaron a favor de declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por lo que no se alcanzó la mayoría calificada requerida para declararlas inválidas, lo que llevo al Tribunal Pleno a desestimar esa propuesta de inconstitucionalidad.

Dicho lo anterior, dividiré el presente voto en dos apartados en donde, en primer lugar, me referiré brevemente al estándar aplicable, para posteriormente explicar las razones que me llevaron a votar en contra de la propuesta que se nos presentó.

I. Principio de autonomía en la gestión presupuestal

Este Alto Tribunal desde la controversia constitucional 35/2000,¹ sostuvo que el principio de autonomía en la gestión presupuestal encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional,² en el cual se estatuyen los principios de expe-

¹ De la que derivó la jurisprudencia P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.



ditez, gratuidad e independencia, que difícilmente pudieran cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Asimismo, que al ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse como principio fundamental.

En ese sentido, al ser entendida dicha autonomía por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia,³ ésta no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, so pena de vulnerar el principio de división de poderes.⁴

En el informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados,⁵ también se pronunció sobre la relación entre la independencia judicial y su relación con los recursos con que deben contar los Poderes Ju-

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

³ La importancia de un Poder Judicial independiente ha sido expresamente reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

⁴ En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en que "la independencia del Poder Judicial y su clara separación respecto de los otros poderes debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, lo cual parte por el reconocimiento normativo de su independencia y la no injerencia de otros poderes. Para la CIDH esta garantía, además de estar establecida en el marco normativo a través del reconocimiento del principio de separación de poderes, debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, en evitar la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento ...". Véase: CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.LV/II. Doc. 44 de 5 diciembre 2013, párrafo 34.

⁵ Véase "PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO. Informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Leandro Desdoy. A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009."



diciales para desarrollar sus funciones. Así, en dicho informe se sostuvo lo siguiente:

"... En cuanto a la garantía de independencia del Poder Judicial, se plantean dos cuestiones diferentes que merecen un análisis en relación con el presupuesto de la judicatura. La primera cuestión es cómo garantizar que la asignación de fondos a los tribunales se haga respetando estrictamente la independencia del Poder Judicial. La segunda cuestión se refiere a la administración de los fondos asignados al Poder Judicial, por lo que el relator especial hace hincapié en que, a su entender, hay muchas más probabilidades de que la independencia del Poder Judicial salga reforzada, especialmente en épocas de transición y/o tensión entre los Poderes Judicial y Ejecutivo, si la administración de los fondos se encomienda directamente al Poder Judicial o a un órgano independiente encargado de la judicatura. Asimismo, subraya que la reducción del presupuesto de los tribunales obstaculiza considerablemente la administración de justicia ..."

A partir de esas líneas generales, estimo que la autonomía de gestión presupuestal consiste en la libertad de cuantificar por sí mismo las asignaciones necesarias para cumplir con sus finalidades, así como la capacidad de gestionarlos de manera independiente, lo que aplicado a los Poderes Judiciales implica la libertad de determinar su presupuesto y ejecutarlo para atender el objeto con el que fue creado.

Ello se debe a que la capacidad de elaborar el presupuesto está vinculada a la libertad de disponer de sus recursos presupuestales en cumplimiento a su objeto, fines y funciones, evidenciándose de esa manera el vínculo que existe entre la autonomía de gestión y la autonomía presupuestaria de los Poderes Judiciales locales.

Lo anterior implica que una vez que el Poder Judicial elaboró sus presupuestos, y éstos hayan sido aprobados por el Congreso del Estado,⁶ la consecuencia

⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio.

"...

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año **recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado**, para el Ejercicio Fiscal siguiente **en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta**



lógica y natural es que pueda decidir libremente sobre su administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice para la ejecución de los objetivos, sin la intervención de cualquier entidad externa.

Con base en los elementos antes expuestos, considero que sólo los recursos que hubieran sido asignados presupuestalmente a favor del Poder Judicial Local y su ejercicio libre pueden considerarse protegidos por la Constitución General a través del principio de autonomía de gestión presupuestal, ya que son éstos los que le permitirán ejercer sus atribuciones en pleno cumplimiento a los principios que se desprenden del referido precepto constitucional.

Precisado el parámetro sobre el cual deben analizarse las normas impugnadas, a continuación, expondré por qué éstas no vulneran el principio de autonomía de gestión presupuestal.

II. Análisis de las normas impugnadas en la presente controversia constitucional

Para iniciar este estudio, me parece necesario arrancar a partir de lo que establecen los artículos 22, tercer párrafo y 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

El tercer párrafo del artículo 22⁷ del Código Fiscal para el Estado de Morelos establece que los aprovechamientos por concepto de multas, que no sean de carácter fiscal, es decir aquellas que imponga el Poder Judicial Local y otras autoridades administrativas no fiscales, serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad hacendaria por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje no menor al 30% del importe de cada multa.

Por otro lado, el artículo 170 BIS⁸ impugnado del citado código dispone que las autoridades administrativas o jurisdiccionales deberán celebrar convenios de

Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. ..."

⁷ **Código Fiscal para el Estado de Morelos**

"Artículo 22.

"...

"Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje que no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa."

⁸ **Código Fiscal para el Estado de Morelos**



colaboración con la hacienda local para el cobro de las multas que impongan, en el cual se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento de ejecución, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas (que no será menor al 30% del importe de cada multa), así como los datos necesarios para el cobro del crédito fiscal.

Del contenido de las disposiciones impugnadas, se advierte que el Código Fiscal para el Estado de Morelos establece que las multas impuestas por el Poder Judicial Local y otras autoridades administrativas distintas a las fiscales (multas no fiscales) tienen la naturaleza de aprovechamientos. La lógica que hay detrás de ese tipo de decisiones, descansa en que sean cobradas con mayor agilidad a través del procedimiento administrativo de ejecución.

"Artículo 170 BIS. Las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los Convenios respectivos, en los que se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo; y, en su caso, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas, no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción; asimismo, las autoridades al solicitar el cobro, deberán indicar como mínimo en la solicitud los datos siguientes:

"I. Nombre completo del infractor;

"II. Domicilio del infractor;

"III. Autoridad sancionadora;

"IV. Fundamento legal aplicable a la sanción económica o multa impuesta;

"V. Monto de la sanción económica o multa impuesta;

"VI. Motivo de la sanción;

"VII. Número de expediente del cual se origina la sanción económica o multa impuesta;

"VIII. Fecha de la determinación o acuerdo con resolución del cual se origina la sanción económica o multa impuesta; y,

"IX. Fecha de notificación al infractor de la sanción económica o multa impuesta.

"En caso de que la autoridad solicitante omita el señalamiento de los datos requeridos para el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, se requerirá a ésta los datos para que, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de su solicitud, sean enviados; si transcurrido dicho plazo no son proporcionados, la autoridad exactora emitirá un acuerdo de certificación y se procederá a la devolución de los documentos dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, haciéndolo del conocimiento al superior jerárquico de la autoridad solicitante. La autoridad solicitante podrá presentar de nueva cuenta la solicitud para reiniciar el cobro coactivo de la sanción económica o la multa impuesta.

"La autoridad solicitante deberá anexar copia certificada de la determinación, acuerdo o resolución por la cual se impone la sanción económica o multa al infractor, así como de la notificación de la misma al infractor."



En esa medida, ese tipo de ingresos normalmente forman parte de los ingresos no tributarios del Estado, que se reflejan en sus diversas Leyes de Ingresos. Así, desde ese primer acercamiento, **advierto que las multas que impone el Poder Judicial Local no son ingresos que le pertenezcan presupuestariamente**, sino que, al constituir ingresos no tributarios del Estado, el legislador es libre de asignarlos a cualquier rubro; incluso, designar un porcentaje a favor de las autoridades fiscales por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo.

No obsta para llegar a la conclusión anterior, que el artículo 6⁹ de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos disponga que las multas que por cualquier causa impongan el Tribunal Superior de Justicia, sus Salas, la Junta, la Visitaduría General y los Jueces constituyen recursos propios de dicho fondo, pues lo cierto es que la Constitución General, mediante el principio de autonomía de gestión presupuestal, sólo reconoce como recursos propios y, por ende, protegidos constitucionalmente, los que emanan del presupuesto autorizado por el Congreso del Estado y no los que pudieran estimarse adicionales de aquél.

Esto es, **sólo los recursos que hubieran sido asignados presupuestalmente a favor del Poder Judicial Local y su ejercicio libre pueden considerarse protegidos por la Constitución General a través del principio de autonomía de gestión presupuestal**, ya que son éstos los que le permitirán ejercer sus atribuciones en pleno cumplimiento a los principios que se desprenden del artículo 17 constitucional.

De tal suerte que, las multas no fiscales que impone el Poder Judicial del Estado de Morelos siguen los cauces normales de cualquier recurso público, es decir, se remiten a las arcas del Estado para que formen parte del cúmulo de recur-

⁹ **Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos**

"Artículo 6. El Fondo Auxiliar se integra con:

"A) Recursos propios constituidos por:

"...

"III. Las multas que por cualquier causa impongan el Tribunal Superior de Justicia, sus Salas, la Junta, la Visitaduría General y los Jueces.

"...

"B) Recursos ajenos constituidos por depósitos en efectivo o en valores, que por cualquier causa se realicen o se hayan realizado ante los tribunales judiciales del fuero común del Estado."



sos que se distribuyen a todos los Poderes y organismos constitucionales autónomos que lo integran.

En ese sentido, es que el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos puede constituir una fuente de recursos adicionales a los autorizados en el presupuesto del Poder Judicial Local, pero esa sola circunstancia es insuficiente para sostener que están protegidos por el principio de autonomía de gestión presupuestal, pues no se trata de ingresos autorizados a través de su presupuesto por el Congreso Local y, por ende, no se transgrede el principio de división de poderes.

Consecuentemente, desde mi perspectiva las multas que impone el Poder Judicial Local no son ingresos que le pertenezcan presupuestariamente, de ahí que no puedan gozar de protección constitucional alguna a través del principio de autonomía de gestión presupuestal, lo que trae aparejado que la Legislatura del Estado sea libre de asignar un porcentaje de dichas multas a favor de las autoridades fiscales por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, razón por la cual voté por el reconocimiento de validez.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 41/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo II, octubre de 2021, página 1453, con número de registro digital: 30134.

La tesis de jurisprudencia P/J. 83/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180537.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiocho de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en la que demandó la invalidez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, por



vulnerar los derechos a la no discriminación y al libre ejercicio de la profesión, contenidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹ Los artículos impugnados son del tenor siguiente:

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, se considera valuador al **profesionalista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura**, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

"**Artículo 9.** Para ser **valuador** y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

¹ "Artículo 1o. ...

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

"**Artículo 5o.** 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.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."



- "I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- "II. Tener residencia en el Estado de por lo menos 5 años de manera ininterrumpida, a la fecha de la presentación de la solicitud;
- "III. **Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto;**
- "IV. Tener estudios de postgrado en materia de valuación;
- "V. Contar con cédulas profesionales vigentes, expedidas por autoridad competente;
- "VI. Tener cuando menos cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título; y,
- "VII. No haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por delito de carácter patrimonial."

El Pleno determinó por mayoría de seis votos declarar la validez de las disposiciones normativas antes referidas.² La mayoría consideró en que dichos preceptos no vulneran la prohibición de discriminación ni el derecho al libre ejercicio de la profesión porque, a su entender, persiguen un objetivo admisible y racional como lo es la profesionalización de los oficios, y ello es acorde con el artículo 5o. constitucional, que deja a las entidades federativas la posibilidad de establecer las profesiones que requieran título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y definir a las autoridades que habrán de expedirlos, con lo que no se restringe la libertad de trabajo.

Razones del disenso

No compartí la declaratoria de **validez** de las disposiciones combatidas, porque establecer como únicas licenciaturas profesionales válidas la ingeniería civil y la arquitectura para que una persona pueda desempeñarse como valuadora profesional de inmuebles, es una medida restrictiva que afecta al derecho a la libertad de trabajo y al principio de igualdad reconocidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Votaron a favor de la validez de las normas las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pérez Dayán. En contra de la validez los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, así como la suscrita.



La posibilidad de elegir un trabajo, actividad u ocupación profesional determinados constituye un **derecho humano de protección evolutiva y máxima importancia**, porque es una de las manifestaciones **del libre desarrollo de la personalidad** y, a su vez, la vía lícita a través de la cual las personas pueden obtener recursos para satisfacer sus necesidades y alcanzar objetivos de su **proyecto de vida**.

Estas cualidades relevantes de la libertad de trabajo tienen reconocimiento y protección, no solamente en el artículo 5o. de la Constitución Federal, sino también a nivel convencional, por ejemplo, en el precepto 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU y en el diverso numeral 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Protocolo de San Salvador*.³

En el goce de este derecho cobra un papel relevante el **principio de igualdad** (que reconoce el artículo 1o. constitucional) pues todas las personas deben contar con la posibilidad de acceso en condiciones equitativas a la actividad que mejor les acomode –siempre que la misma sea lícita–, sin que sea válido oponer obstáculos basados en condiciones de género, raza, creencias religiosas u otras características personales que puedan ser discriminatorias.

Dada la importancia que la libertad de trabajo y el principio de igualdad adquieren **para el desarrollo de la personalidad**, me parece que, en casos como éste,

³ **Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU**

"Artículo 23. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses."

Protocolo de San Salvador

"Artículo 6 Derecho al Trabajo. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."



tenemos que valorar los requisitos que la legislación establece para que una persona pueda dedicarse a alguna actividad lícita, a partir de un enfoque sobre **la razonabilidad de las restricciones** de tales requisitos.

Trasladando estos conceptos al caso concreto, tenemos que, según la legislación del Estado de Querétaro, para dedicarse a la valuación inmobiliaria con registro oficial es necesario contar, entre otras cosas, con **título profesional de ingeniería civil o de arquitectura**, restringiendo por completo a las personas que no cuenten con esa formación para dedicarse a la mencionada actividad, no obstante que dedicarse a la valuación es una ocupación, no una profesión. En todo caso, hay profesionistas, en áreas de conocimiento afines, que pueden haberse especializado con posgrados y/o con la experiencia, ejerciendo la actividad.

La valuación es un proceso en el cual se utilizan metodologías y técnicas para estimar el valor de bienes inmuebles y muebles, a partir de características específicas, así como de factores físicos, económicos y sociales. Es decir, para valorar un bien inmueble no solamente se toma en cuenta la construcción, las dimensiones, el estado físico de conservación o los materiales y acabados utilizados, sino también –y de manera **preponderante– factores económicos, financieros y contables** como por ejemplo la oferta y la demanda, las características del mercado, la competencia dentro del mismo, el impacto del régimen fiscal en las operaciones con determinado tipo de bienes, el efecto directo o indirecto en el grado de utilidad y productividad de la propiedad, los cambios en los niveles de precios e incluso el poder adquisitivo relativo de una moneda en una época determinada.⁴

Por eso considero que quienes tengan título profesional, por ejemplo, **en administración de empresas, actuaría, contaduría, finanzas y economía, entre otras disciplinas**, y que posean **estudios de posgrado en valuación inmobiliaria**, podrían obtener el registro para ejercer como valuadores, pues su conocimiento y formación se encuentran **razonablemente** relacionados con la función misma de la valuación, lo que en mi concepto refleja aptitudes y competencias

⁴ Sobre la naturaleza de la valuación de bienes y los elementos que la integran es ilustrativa la metodología de los servicios valuadores regulados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales para estimar el valor de realización ordenada y valor de liquidación forzada de los activos: bienes inmuebles (urbanos, en transición y agropecuarios), bienes muebles: maquinaria y equipo o propiedad personal y negocios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecisiete.



para **aplicar las metodologías y técnicas implementadas en dicho proceso**, así como **para allegarse de la información** relacionada con los distintos factores aplicables.

A mi entender, el análisis de razonabilidad que debió haberse llevado a cabo en el presente asunto, implicaba partir de que no solamente esas dos profesiones elegidas por el legislador poseen el cuadro básico de conocimientos para desplegar una determinada actividad (subrayo actividad, no es una profesión). Al no haberse ponderado de esta forma, se ha permitido una incidencia gravosa en la libertad de trabajo y derecho a la igualdad de las personas que no cuentan con título en ingeniería civil o arquitectura, pero que podrían dedicarse de forma solvente a la valuación inmobiliaria porque la **valuación no se refiere exclusivamente a los factores físicos de construcción** de los inmuebles, sino a otros que pueden ser del dominio de diversas formaciones profesionales, tal y como he señalado.

El perfil cerrado que ha determinado el legislador de Querétaro para ejercer la valuación **genera una inconstitucional distinción de trato entre profesionistas con formaciones diversas** porque se perdió de vista que se trata de una ocupación respecto a la que otras personas con profesiones diversas podrían también dedicarse satisfactoriamente, pues se trata de una actividad u ocupación lícita que presenta **características interdisciplinarias** para su desarrollo. De lo que se trata es de asegurar un perfil profesional apto, con una base de conocimientos solvente, no creer que esta base se posee exclusivamente a partir de un título profesional determinado.

Por las anteriores razones es que no comparto la decisión mayoritaria, considero que los artículos impugnados son inconstitucionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 25/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo II, octubre de 2021, página 1413, con número de registro digital: 30164.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de junio de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

