



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16
TOMO I

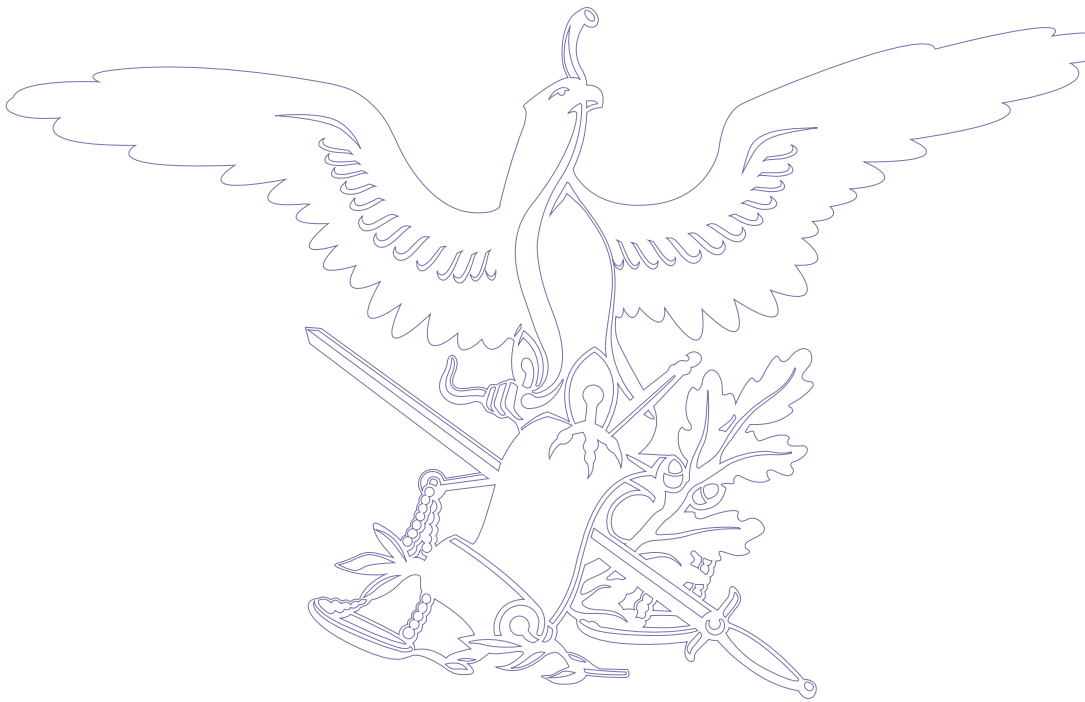
Agosto de 2022

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16
TOMO I

Agosto de 2022

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

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

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

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

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

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis	5
----------------------------------	---

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	47
--	----

■ 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..... 2179

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 2373

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2739

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2883

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 3113

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 3159

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	3345
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	3821
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	3995
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	4345
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 4	
Comités.....	4665
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	4695

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4751
Índice de Sentencias	4787
Índice de Votos	4803
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	5035
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	5177
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	5179
Índice en Materia Constitucional.....	5181
Índice en Materia Penal	5185
Índice en Materia Administrativa.....	5195
Índice en Materia Civil.....	5199
Índice en Materia Laboral	5209
Índice en Materia Común.....	5215
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	5233
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5237
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5245
Índice de Ordenamientos	5275

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

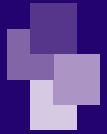
De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos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

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

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

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

ADVERTENCIA



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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por prece- dentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justi- cia de la Nación, incluidos los votos correspondien- tes, que contengan razo- nes aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por con- tradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportuna- mente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisperu- dencia sin la votación idó- nea para integrarla.	Las sentencias respecti- vas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

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

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

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

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

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

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

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



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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

Primera Parte

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



Sección Primera

JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES JURISDICCIONALES ACTÚEN DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. EN SU CÓMPUTO NO DEBEN DESCONTARSE LOS DÍAS QUE CONFORME A SU NORMATIVA HAYAN SIDO DECLARADOS INHÁBILES, CUANDO NO ESTÉN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN DE AMPARO APLICABLE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 275/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 28 DE ABRIL DE 2020. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA; VOTARON EN CONTRA: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. 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 del día veintiocho de abril de dos mil veinte.



VISTOS; para resolver los autos del expediente de contradicción de tesis 275/2018 y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Denuncia. En escrito recibido el tres de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro presidente de este Alto Tribunal denunció la **posible contradicción de criterios** entre los emitidos por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver el **amparo en revisión *******, y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, al resolver el **amparo en revisión**

*****.

2. SEGUNDO.—Trámite de la denuncia. En auto de seis de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número 275/2018, y tuvo como tribunales contendientes a los mencionados con anterioridad.

3. Además, solicitó a la presidencia de los tribunales contendientes la copia digitalizada de las ejecutorias emitidas en los asuntos de su conocimiento, así como la confirmación de que los criterios sustentados en esos asuntos seguían vigentes o bien existía causa para tenerlos por superados o abandonados. Finalmente, por razón del turno, se remitió el asunto para su estudio y elaboración del proyecto respectivo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

4. TERCERO.—Integración del asunto. En auto de seis de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis, y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado como ponente.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción



de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

6. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que se formuló por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

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

1	Amparo en revisión *****.
Órgano:	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.
Hechos:	a) Se presentó demanda de amparo indirecto en contra de la Juez Tercero Mercantil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cancún, en el Estado de Quintana Roo, a quien se le reclamó la abstención de dictar sentencia definitiva dentro de un juicio ordinario mercantil. b) Conoció del amparo el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien admitió la demanda y registró el asunto con el número *****. c) Seguido el procedimiento, el Juez dictó sentencia en la audiencia constitucional de <u>dieciséis de junio de dos mil quince a las doce horas con treinta minutos</u>. En dicha resolución determinó: <i>i)</i> negar el amparo solicitado; y <i>ii)</i> imponer una multa a la Juez responsable por no rendir su informe justificado en el plazo establecido por la Ley de Amparo.



	d) La Juez responsable rindió su informe justificado el dieciséis de junio de dos mil quince a las diecisiete horas con cuarenta minutos ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún. En dicho informe aceptó el acto reclamado y mencionó que el dieciséis de junio de dos mil quince emitió sentencia definitiva. e) En acuerdo de dieciocho de junio de dos mil quince, ordenó que el informe justificado se agregara al expediente únicamente para que obrara como constancia, en virtud de que ya se había dictado sentencia dentro del juicio de amparo en la audiencia constitucional de dieciséis de junio de dos mil quince. f) Inconforme con la sentencia anterior, la Juez responsable interpuso recurso de revisión. g) De dicho asunto conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo presidente en auto de seis de agosto de dos mil quince lo admitió a trámite y ordenó registrarlo con el número de expediente *****. h) Seguidos los trámites procesales correspondientes, en sesión de siete de septiembre de dos mil quince, dictó sentencia en la que: i) dejó firme la negativa de amparo; ii) en la materia de la revisión revocó la sentencia recurrida; y iii) declaró insubsistente la multa impuesta a la autoridad responsable.
Criterio:	• Determinó que la materia de la revisión sólo versaría sobre imposición de la multa a la autoridad responsable. • Se señaló que en su único motivo de agravio la Juez responsable manifestó que fue indebido que el juzgador de amparo estimara procedente sancionarla con una multa, por haber incumplido con la presentación oportuna de su informe justificado, pues en el cómputo del plazo de quince días que le otorgó para rendirlo, <u>dejó de tomar en cuenta que el doce de junio de dos mil quince fue declarado inhábil por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado</u>, con motivo de la conmemoración del día del empleado estatal; lo que incluso se hizo del conocimiento a través de la página de <i>Internet</i> de dicha institución, y constituía un hecho notorio que debió advertir el Juez de Distrito en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles. • Luego, determinó que dicho agravio era fundado en razón de lo siguiente:



Partió de que el artículo 117¹ de la Ley de Amparo estatuye el tratamiento que corresponde al informe justificado a cargo de la autoridad responsable, el cual esquematizó de la siguiente manera:

- a) La autoridad responsable debe rendir su informe con justificación dentro del plazo de quince días, con el que se dará vista a las partes.
- b) El mencionado plazo podrá ampliarse por otros diez días más, atendiendo a las circunstancias del caso.
- c) Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de la celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días.
- d) El informe rendido fuera del plazo establecido podrá ser tomado en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlo.
- e) La omisión de rendir el informe justificado, presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de derechos humanos.

Del desglose anterior, consideró que el plazo genérico para que la autoridad rindiera su informe justificado era de quince días, pues sólo de manera excepcional podría ampliarse, y que el mismo quedó referido a días hábiles, dado que sólo en esos días válidamente podía actuarse en el juicio de amparo, tal como lo disponía el artículo 19² de la Ley

¹ "Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días. "Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta ley.

"..."

² "Artículo 19. Son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."



de Amparo, y el numeral 9^º del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establecía las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales.

Así, determinó que los actos procesales que se realizaran dentro de un juicio de amparo deberían efectuarse en los días hábiles que disponen los artículos 19 de la Ley de Amparo y 9 del Acuerdo General citado.

Continuando su razonamiento, señaló que de los artículos mencionados se advertía que, para promover, sustanciar y resolver el juicio de amparo, serían hábiles todos los días del año, excepto los siguientes:

- a) Sábados y domingos.
- b) Uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre.
- c) Los lunes que de acuerdo al normativo 74 de la Ley Federal del Trabajo sean no laborables.
- d) Aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional.
- e) Cuando el órgano jurisdiccional no pueda funcionar por causa de fuerza mayor.
- f) Los que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

³ **Artículo 9.** Para los efectos del cómputo de los términos y plazos procesales en los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, se considerarán como días inhábiles:

"I. Los sábados;

"II. Los domingos;

"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"IV. El primero de enero;

"V. El cinco de febrero;

"VI. El veintiuno de marzo;

"VII. El primero de mayo;

"VIII. El cinco de mayo;

"IX. El dieciséis de septiembre;

"X. El doce de octubre;

"XI. El veinte de noviembre;

"XII. El veinticinco de diciembre;

"XIII. Aquellos en los que un órgano jurisdiccional determine la suspensión total de actividades, en casos urgentes.

"Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por casos urgentes aquellos fenómenos previstos en el artículo 2, fracciones XXII a XXVI de la Ley General de Protección Civil, que perturben el funcionamiento del órgano jurisdiccional; pongan en riesgo la seguridad de los visitantes y de los servidores públicos que en ellos laboran; o bien, impidan la comparecencia de las partes de los juicios; "XIV. Aquellos en que los órganos jurisdiccionales competentes en materia de amparo suspendan labores, o cuando no puedan funcionar por causa de fuerza mayor; y

"XV. Los demás que determine el Pleno."



Lo cual permitía concluir que el juicio de amparo no podía sustanciarse en días inhábiles, salvo los casos excepcionales, a los que se refieren los artículos 15 y 20 de la Ley de Amparo.

Señaló que las excepciones a los días hábiles que fija la Ley de Amparo, atienden a que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo, no podrá actuar en días en los que no labora, que son precisamente los sábados y domingos, así como las diversas fechas conmemorativas y los casos de fuerza mayor.

Luego, mencionó que no obstante que las reglas de los días hábiles sólo atendían a los días en que laboraba el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo, las partes que participaban en el mismo podían verse obligadas a cumplir con un mandato establecido en la ley o una carga procesal designada por el tribunal; y en ese sentido éstas también debían regirse por las citadas reglas de días hábiles e inhábiles que contemplan los artículos 19 de la Ley de Amparo y 9 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Ya que era evidente que ninguna de las partes podía actuar dentro del juicio sino era un día hábil.

Sin embargo, advirtió que **en el caso de la autoridad responsable** surgía una cuestión que debía tomarse en cuenta para la sustanciación del juicio de amparo e incluso para su resolución. Esto es, toda vez que las autoridades, a diferencia de los particulares, **de acuerdo con el principio de legalidad, sólo podían hacer lo que la ley les facultara, también debía considerarse que una autoridad, que se regía por sus propias leyes, sólo podía actuar en los términos que el legislador le hubiera facultado.**

Así, la autoridad responsable que también debía cumplir con cargas y deberes procesales dentro del juicio de amparo –como lo es la rendición de su informe justificado– **sólo podía llevar a cabo tales actuaciones en los días en que su propia normatividad se lo permitiera, ya que se encontraban facultadas para establecer qué días debían estimarse como hábiles y cuáles no.** De lo que se seguía que los plazos que le fueran fijados dentro de un juicio de amparo, debían regirse tanto por los días señalados por la Ley de Amparo, **como los que estableciera su legislación, así como aquellos que así se hubieran declarado por la autoridad competente.**

Bajo el razonamiento anterior consideró que **en el caso de la Juez responsable del Estado de Quintana Roo, ésta sólo podía actuar en los días en que al efecto le hubiere fijado el Consejo de la Judicatura de dicha entidad federativa, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.**



Por lo que se debía tener presente que a través de sesión ordinaria de dieciséis de enero de dos mil quince, el Consejo de la Judicatura del Estado estableció que los días inhábiles, además de los sábados y los domingos, para el primer semestre del año dos mil quince, serían:

- a) Dos de febrero, dieciséis y diecisiete de febrero, dieciséis de marzo, dos y tres de abril, uno y cinco de mayo y doce de junio, y
- b) Del veinte al treinta y uno de julio, correspondiente al primer periodo vacacional del año.

Así, en dichas fechas era indudable que las autoridades pertenecientes al Poder Judicial de esta entidad federativa, no pudieron llevar a cabo ninguna actuación y por tanto, tampoco estuvieron en aptitud de cumplir con algún deber procesal que se les hubiera impuesto en un juicio de amparo, tal como la rendición de su informe justificado.

Por tanto, si la Juez responsable debía cumplir con una carga procesal, para fijar el plazo que se le debía otorgar, tenían que descontarse tanto los días inhábiles que establece la Ley de Amparo, el Acuerdo General del Pleno, y los que así estuvieran establecidos en los diversos ordenamientos que le fueran aplicables.

De esta forma, en el caso de la determinación del A quo de haber estimado que el informe justificado fue rendido de forma extemporánea, desconoció que la Juez responsable contaba con un día más para hacerlo, dado que debió descontarse el doce de junio de dos mil quince, por haber sido un día inhábil decretado por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

Esto es, si el auto en el que se le pidió su informe justificado a la Juez responsable le fue notificado el veinticinco de mayo de dos mil quince, el plazo relativo feneció el dieciséis de junio siguiente, fecha en la que efectivamente se presentó el mismo ante el A quo; dicho término debe computarse sin tomar en cuenta los días treinta y treinta y uno de mayo, así como seis, siete, trece y catorce de junio, por ser sábados y domingos, además del doce de junio, que fue inhábil para el Poder Judicial del Estado.

Cuestión que consideró que constituía un hecho notorio para los juzgadores; pues la inhabilitación del doce de junio de dos mil quince por parte del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, se difundió en su página de *internet*, la cual constituye un medio de comunicación masivo que el Juez de Distrito debió atender.



	En vista de sus razonamientos y de lo fundado del agravio se revocó la sentencia recurrida, únicamente por lo que hacía a la multa impuesta a la Juez responsable.
Tesis:	Época: Décima Época; Registro digital: 2010904; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de tesis: Aislada; Fuente: <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>; Libro 26, enero de 2016, Tomo IV; Materia común; Tesis: XXVII.3o.89 K (10a.); página: 3330. "INFORME JUSTIFICADO. DEL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA SU RENDICIÓN, DEBEN DESCONTARSE TANTO LOS DÍAS INHÁBILES QUE FIJAN LA LEY DE AMPARO Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN EL ACUERDO GENERAL CORRESPONDIENTE, COMO LOS QUE DISPONGA LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, INCLUYENDO CUALQUIER OTRO DÍA EN QUE ASÍ SE HAYA DECLARADO. De acuerdo con el artículo 117 de la Ley de Amparo, el plazo genérico para que la autoridad rinda su informe justificado es de quince días, el cual quedó referido a días hábiles, dado que sólo en éstos puede actuarse en el juicio de amparo, como lo establecen los artículos 19 de dicha ley y 9 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales. Ahora bien, las excepciones a los días hábiles que fijan los artículos citados en último término, atienden a que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo no podrá actuar en los días en los que no labore, que son los sábados y domingos, así como las diversas fechas conmemorativas y los casos de suspensión de labores y fuerza mayor. Sin embargo, tratándose de las autoridades responsables, surge una cuestión que debe tomarse en cuenta para la sustanciación del juicio constitucional, toda vez que éstas, a diferencia de los particulares, de acuerdo con el principio de legalidad, sólo pueden hacer lo que la ley les faculta; por lo que también debe considerarse que una autoridad que se rige por sus propias leyes, sólo podrá actuar en los términos que el legislador le haya facultado. Por tanto, la autoridad responsable que debe cumplir con cargas y deberes procesales dentro del juicio de amparo, como lo es la rendición del informe justificado, sólo podrá llevar a cabo sus actuaciones en los días que su propia normatividad se lo permita, ya que están facultadas para establecer, de acuerdo a sus necesidades, qué días deben estimarse hábiles y cuáles no. De ahí que del plazo que le sea fijado para la rendición del informe mencionado, deben descontarse tanto los días inhábiles que fijan la ley de la materia y el acuerdo general referido, como los que disponga la legislación que las rija, incluyendo cualquier otro día en que así se haya declarado. A lo anterior, se adiciona que, en concordancia con el principio de igualdad de armas, el acontecimiento de un día inhábil debe favorecer no sólo a los particulares, sino también a las autoridades responsables, en la medida en que ambos cuentan con cargas procesales establecidas para integrar debidamente la litis constitucional y que con ello pueda resolverse correctamente la controversia planteada."



2	Amparo en revisión *****.
Órgano:	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.
Hechos:	a) Se presentó una demanda de amparo indirecto en contra del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el secretario de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, el secretario general del Consejo de la Judicatura y el secretario de Acuerdos de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Guerrero, por la no ratificación de la parte quejosa como Juez, así como la resolución que aprobó dicha consecuencia. b) Conoció de la demanda, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, quien la admitió y registró con el número *****. c) Seguido el procedimiento, el Juez dictó sentencia en la que determinó entre otras cosas: i) sobreseer el juicio de amparo contra los actos reclamados a diversas autoridades; y ii) amparar a la quejosa. d) Inconformes con la sentencia anterior, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero y el Consejo de la Judicatura de dicha entidad, interpusieron recurso de revisión. e) Conoció de los asuntos el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, cuyo presidente en auto de veinticuatro de enero de dos mil seis los admitió a trámite y ordenó registrarlos con el número de expediente *****. f) Seguidos los trámites procesales correspondientes, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil seis, dictó sentencia en la que desechó por extemporáneos los recursos de revisión intentados.
Criterio:	Para sustentar la extemporaneidad de los recursos de revisión, el Tribunal Colegiado se basó en las siguientes premisas: En primer lugar, el Tribunal Colegiado señaló que de una interpretación de los artículos 24, 26, 28, fracción I, 33, 34, fracción I, 83, fracción IV y 86 de la Ley de Amparo (actualmente abrogada), se desprendía que en los juicios de amparo, el cómputo de los plazos comenzaría a correr desde el día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación. En ellos, se incluiría el día de su vencimiento y se contarían por días naturales, con exclusión de los inhábiles (salvo los términos relativos al incidente de suspensión que contarían de momento a momento). Así, determinó que para la interposición de los recursos previstos en la Ley de Amparo, correrían para cada parte desde el día siguiente a aquel en que hubiere surtido sus efectos la notificación respectiva, y



no se computarían dentro de los términos, los días hábiles en que se hubiesen suspendido las labores del juzgado o tribunal en que debían hacerse las promociones.

Luego, mencionó que en los juicios de amparo de la competencia de los Juzgados de Distrito, las notificaciones se harían a las autoridades responsables y a las autoridades que tuvieran el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficio, el cual debía entregarse ya sea a la propia autoridad o al encargado de recibir la correspondencia en su oficina. La notificación así practicada surtiría todos sus efectos legales desde que se entregare el oficio respectivo, es decir, desde la hora en que hayan quedado legalmente hechas.

En otro aspecto, sostuvo que el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión, en contra de las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, empezaría a contar desde el siguiente a aquel en que surtiera sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

Teniendo en consideración los artículos 26 y 86 de la Ley de Amparo, señaló que el recurso de revisión se interpondría por conducto del Juez de Distrito –dentro del término de diez días contados desde el siguiente al en que surtiera sus efectos la notificación de la resolución recurrida–. Así, en dicho término sólo se computarían los días hábiles de las labores del Juzgado en donde debía hacerse la promoción del recurso y, por consiguiente, no se computarían para ese efecto los días en los cuales se suspendieron las labores del Juzgado de Distrito.

Por ello, **sostuvo el razonamiento de que la suspensión de labores en los Tribunales Colegiados por su periodo vacacional, así como la suspensión de labores de la autoridad judicial responsable, no interrumpía el término para interponer recurso de revisión conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo.**

Ello es así, pues tratándose de los juicios de amparo promovidos en vía indirecta ante los Jueces de Distrito, tal medio de impugnación debía de interponerse precisamente por conducto del Juez que pronunció la resolución materia de la revisión y, por ende, al computar el término que la ley otorga para hacer valer el recurso, sólo podrían descontarse los días hábiles en que se hubieran suspendido las labores en el Juzgado de Distrito respectivo.

Por tanto, la suspensión de labores en los tribunales de revisión (Colegiados de Circuito) con motivo del periodo vacacional, así como la suspensión de labores por el mismo motivo de la autoridad responsable, no interrumpían el término para interponer el recurso de



revisión, en atención a que conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, tratándose de juicios de garantías promovidos en vía indirecta ante los Jueces de Distrito, tal medio de impugnación **debía interponerse precisamente por conducto del Juez que pronunció la resolución materia de la revisión y, por ende, al computar el término que la ley otorgaba para hacer valer el recurso sólo podrían descontarse los días hábiles en que se hubieran suspendido las labores en el Juzgado de Distrito respectivo.**

Derivado de lo anterior, se sostuvo que la sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil cinco, dictada por el Juez Primero de Distrito en el Estado, con residencia en la ciudad de Chilpancingo, en el juicio de amparo promovido por la quejosa, materia del recurso de revisión, se **notificó a las autoridades responsables Pleno del Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura, ambos del Estado de Guerrero**, mediante oficios números ***** y ***** , cada uno de fecha doce de diciembre de dos mil cinco, entregados respectivamente en la Oficina de Correspondencia (Oficialía de Partes) de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, **a las once horas con veintisiete minutos del trece de diciembre de dos mil cinco**, según se advertía de los sellos de recibido que aparecían en las constancias.

En consecuencia, si la notificación a las autoridades jurisdiccionales recurrentes, surtió sus efectos legales desde la hora en que quedaron legalmente hechas, es decir, el **trece de diciembre de dos mil cinco, que es cuando se entregaron los oficios** respectivos en la Oficialía de Partes de su oficina; el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión a que se refiere el numeral 86 de la Ley de Amparo, **comenzó a correr al día siguiente, o sea, el catorce de diciembre de dos mil cinco**, para **fenecer el día veintisiete del mismo mes y año.**

Advirtió que en **el caso concreto**, el **Pleno del Tribunal Superior de Justicia** y el **Consejo de la Judicatura**, ambos del Estado de Guerrero, quienes fungían como autoridades responsables, **interpusieron el recurso de revisión hasta el doce de enero de dos mil seis**, lo cual hacía evidente que los recursos eran extemporáneos.

Y resaltó que **la circunstancia de que se demostrara mediante circular número 010, de diez de noviembre de dos mil cinco, de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, que **las responsables Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Consejo de la Judicatura Estatal, disfrutaron de vacaciones de invierno durante el periodo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil cinco, al dos de enero de dos mil seis; carecía de trascendencia para el cómputo del plazo para interponer el recurso de revisión, reiterando que ello se debía a que el mismo se presentaba ante el Juez de Distrito que pronunció la sentencia constitucional, en donde el personal de**



	<u>dicho juzgado disfrutaba de su periodo vacacional de forma escalonada, sin suspender sus labores.</u> De esta forma, concluyó que <u>al computar el término que la ley otorgaba para interponer la revisión, no podrían descontarse los días en que hubiesen suspendido sus labores el Tribunal Colegiado o las autoridades responsables, sino sólo aquellos en que se suspendieron labores en el Juzgado de Distrito respectivo, supuesto que no aconteció así.</u> Así, al resultar extemporánea su interposición, lo procedente era desechar el recurso de revisión intentado.
Tesis:	Época: Novena Época; Registro digital: 174985; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de tesis: Aislada; Fuente: <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>; Tomo XXIII, mayo de 2006; Materia común; Tesis: XXI.2o.P.A.31 K; página: 1870. "REVISIÓN EN AMPARO. ES EXTEMPORÁNEA SI SE INTERPONE FUERA DEL TÉRMINO DE 10 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY DE AMPARO, AUNQUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RECURRENTE ADUZCA QUE EN EL MENCIONADO TÉRMINO DISFRUTABA DE VACACIONES. La interpretación sistemática de los artículos 24, 26, 28, fracción I, 33, 34, fracción I, 83, fracción IV y 86 de la Ley de Amparo, permite establecer que en el juicio de amparo el cómputo de los términos comienza a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; que se incluirá en ellos el día del vencimiento, que se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles (con excepción de los términos relativos al incidente de suspensión que se contarán de momento a momento); que para la interposición de los recursos, correrán para cada parte desde el día siguiente a aquel en que para ellas haya surtido sus efectos la notificación respectiva; que no se computarán dentro de los términos, los días hábiles en que se hubiesen suspendido las labores del juzgado o tribunal en que deban hacerse las promociones; que en los juicios de amparo de la competencia de los Juzgados de Distrito, las notificaciones se harán a las autoridades responsables y a las que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficio que deberá entregarse ya sea a la propia autoridad o al encargado de recibir la correspondencia en su oficina, la notificación así practicada surtirá todos sus efectos legales desde que se entregue el oficio respectivo, es decir, desde la hora en que hayan quedado legalmente hechas; que el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión, en contra de las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, empezará a contar desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida; luego, la suspensión de labores de la autoridad responsable con motivo de sus vacaciones, no interrumpe el término para que ésta interponga el recurso de mérito, pues conforme a lo previsto en el artículo 86 de la



Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, tratándose del juicio de garantías en la vía indirecta, tal medio de impugnación debe interponerse precisamente por conducto del Juez que pronunció la resolución materia de revisión; por ende, al computarse dicho término en perjuicio de la responsable, sólo podrán descontarse los días hábiles en que se hubieran suspendido las labores en el Juzgado de Distrito, pero no aquellos en que la autoridad recurrente disfrute de su periodo vacacional."

8. CUARTO.—Existencia de la contradicción. Este Tribunal Pleno ha establecido que la existencia de una contradicción de tesis está condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

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

b) Adopten criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

9. El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴; y en la tesis aislada **P. XLVII/2009**, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

⁴ Tesis de jurisprudencia **P./J. 72/2010**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

⁵ Tesis aislada **P. XLVII/2009**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



10. Así, conforme a los criterios anteriores, la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

11. Asimismo, la finalidad de la determinación que esta Suprema Corte pronuncie, es que sean definidos los puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues precisamente para ello fue creada desde la Constitución Federal la figura de la contradicción de tesis.

12. En ese contexto, este Tribunal Pleno estima que en el presente caso, **sí se actualizan los requisitos** para la existencia de la contradicción de tesis; situación que se demostrará a continuación.

13. Sosténimiento de tesis contradictorias a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar una decisión. Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución jurídica determinada.

a) Amparo en revisión ^{*****}, resuelto por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**. En primer lugar es importante resaltar que este medio de impugnación fue interpuesto por la Juez Tercero Mercantil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cancún a quien se le impuso una multa por no rendir su informe justificado a tiempo dentro de un juicio de amparo indirecto.⁶

14. Iniciando en sus razonamientos, el Tribunal Colegiado partió de que el principio de legalidad imponía a las autoridades la obligación de hacer solamente aquello que la ley les facultaba; lo cual se hacía extensible al juicio de amparo, tratándose de sus cargas y deberes procesales.

⁶ Se trata del amparo indirecto ^{*****} del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo.



15. De la premisa anterior, el Tribunal Colegiado consideró que la autoridad responsable sólo podía llevar a cabo sus actuaciones, en los días que su normatividad se los permitiera; para lo cual, adicionalmente, debía tenerse en consideración que su propia normatividad la facultaba para que de acuerdo a sus necesidades estableciera los días que debían estimarse como hábiles e inhábiles.

16. Esto es, en el plazo previsto en el artículo 117 de la Ley de Amparo, para que la *autoridad responsable jurisdiccional* rindiera su informe justificado, debían descontarse tanto los días inhábiles que le fijaba *i)* la Ley de Amparo; *ii)* el "Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales"; y *iii)* **los que dispusiera su propia normatividad, incluyendo cualquier otro día, que en uso de sus facultades legales, se hubiere declarado así.**

17. Y al efecto determinó que, en el caso de análisis, la autoridad jurisdiccional responsable sólo podía actuar en los días en que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo y el Consejo de la Judicatura del Estado así lo dispusiera; circunstancia que hiló con el hecho de que el Consejo de la Judicatura del Estado estableció como inhábiles ciertas fechas, entre las que se encontraba uno de los días que la autoridad disponía para rendir su informe justificado.

18. De esta forma, estimó que en esas fechas no era posible que la autoridad responsable actuara, debiéndose descontar de los plazos que tenía para llevar a cabo sus actuaciones procesales. Por consiguiente, determinó que el Juez de Distrito desconoció que la autoridad responsable jurisdiccional contaba con un día más para rendir su informe, es decir, el día que el Consejo de la Judicatura del Estado determinó como inhábil; razón por la que no estuvo en aptitud de cumplir con sus deberes procesales en el juicio de amparo.

19. Derivado de lo anterior, se revocó la sentencia recurrida para dejar insubsistente la multa impuesta a la Juez, en atención a que erróneamente se consideró que la rendición de su informe justificado fue de manera extemporánea.



20. Lo resuelto en ese amparo en revisión, dio lugar a la tesis aislada XXVII.3o.89 K, de rubro: "INFORME JUSTIFICADO. DEL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA SU RENDICIÓN, DEBEN DESCONTARSE TANTO LOS DÍAS INHÁBILES QUE FIJAN LA LEY DE AMPARO Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN EL ACUERDO GENERAL CORRESPONDIENTE, COMO LOS QUE DISPONGA LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, INCLUYENDO CUALQUIER OTRO DÍA EN QUE ASÍ SE HAYA DECLARADO."

b) Amparo en revisión *** resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.**

El presente criterio derivó de los recursos de revisión interpuestos por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y por el Pleno del Consejo de la Judicatura, ambos del Estado de Guerrero, los que fueron desechados por extemporáneos por el Tribunal Colegiado.

21. Se determinó que de acuerdo con los artículos 24, 26, 28, fracción I, 33, 34, fracción I, 83, fracción IV y 86 de la Ley de Amparo abrogada, los plazos correrían para las partes desde el día siguiente a aquel en que para ellas hubiera surtido efectos la notificación respectiva, siendo que en el caso de las autoridades responsables las notificaciones se hacían por oficio y estas surtían sus efectos desde la hora en que hubieran quedado legalmente hechas, y no se computarían dentro de los términos, los días hábiles en que se hubiesen suspendido las labores del Juzgado de Distrito o Tribunal Colegiado en que debían hacerse las promociones.

22. Bajo la interpretación anterior, infirió que de los artículos 26 y 86 de la Ley de Amparo se desprendía que el recurso de revisión se interpondría por conducto del Juez de Distrito, dentro del término de diez días contados desde el siguiente al en que surtiera efectos la notificación de la resolución recurrida. Y que sólo se computarían de ese plazo los días hábiles de las labores del Juzgado en donde debería hacerse la promoción del recurso, mas no así los días en los que dicho órgano jurisdiccional hubiera suspendido sus labores.

23. Luego, consideró que el recurso de revisión en amparo indirecto de las autoridades responsables jurisdiccionales, era extemporáneo si se interponía fuera del plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo



abrogada –aun y cuando en el mencionado plazo se encontrara el periodo vacacional de las autoridades responsables– pues dicha suspensión de labores no interrumpía el término para que estas interpusieran el recurso de revisión.

24. Posteriormente, advirtió que en el caso concreto la sentencia recurrida les fue notificada a las autoridades responsables jurisdiccionales mediante oficios el trece de diciembre de dos mil cinco; notificación que surtió sus efectos desde el momento en que fue legalmente hecha. A continuación hizo el cómputo del plazo de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, señalando que el mismo ocurrió del catorce de diciembre de dos mil cinco al veintisiete del mismo mes y año, concluyendo que si los recursos de revisión se presentaron hasta el doce de enero de dos mil seis, era incuestionable que los mismos eran extemporáneos.

25. Al respecto, hizo la aclaración de que la circunstancia de que se hubiera demostrado que el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Consejo de la Judicatura Estatal se encontraban disfrutando de su periodo vacacional, era intrascendente para hacer el cómputo del plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión. Ello, en tanto que por disposición expresa del artículo 86 de la Ley de Amparo, tratándose del recurso de revisión, el mismo debía interponerse por conducto del Juzgado de Distrito de donde emanara la resolución recurrida, en donde su personal disfruta de su periodo vacacional de forma escalonada y no suspende sus labores.

26. Derivado de todo lo anterior, el Tribunal Colegiado llegó al razonamiento de que al computar el plazo para la interposición del recurso de revisión no pueden descontarse aquellos días en los que las autoridades responsables jurisdiccionales suspendan sus labores, pues el artículo 86 de la Ley de Amparo no se refiere a esos supuestos.

27. El criterio anterior, dio lugar a la tesis aislada XXI.2o.P.A.31 K, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. ES EXTEMPORÁNEA SI SE INTERPONE FUERA DEL TÉRMINO DE 10 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY DE AMPARO, AUNQUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RECURRENTE ADUZCA QUE EN EL MENCIONADO TÉRMINO DISFRUTABA DE VACACIONES."

28. En ese aspecto, es claro para este Tribunal Pleno que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron el arbitrio judicial, a través de un ejercicio



interpretativo; actividad que estuvo notoriamente encaminada a dilucidar si los días establecidos como inhábiles para las autoridades responsables estatales con funciones jurisdiccionales conforme a sus leyes orgánicas y los que determinen los Consejos de la Judicatura Locales, debían ser tomados en cuenta para efecto de hacer el cómputo de los plazos que tienen para llevar a cabo sus cargas y deberes procesales dentro del juicio de amparo.

29. Adopción de criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que entre los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes *existe un punto de toque* con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico.

30. En efecto, mientras *i)* el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión** ^{*****} consideró que la Juez responsable, en tanto regida por el principio de legalidad, *debía cumplir con cargas y deberes procesales dentro del juicio de amparo, en los días que su propia normatividad se lo permitiera*, en la inteligencia de que ésta incluso, la facultaba para establecer de acuerdo a sus necesidades, qué días debían estimarse hábiles y cuáles no; *ii)* el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito al conocer del amparo en revisión** ^{*****}, sostuvo que a partir de lo previsto en los artículos de la Ley de Amparo relativos al cómputo de los plazos, *sólo podrían descontarse en los plazos que tenían las autoridades responsables jurisdiccionales para llevar a cabo sus actuaciones en el juicio de amparo, los días hábiles en que se hubieran suspendido las labores en los Juzgados de Distrito, mas no los que correspondieran a su periodo vacacional.*

31. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que ambos planteamientos se refirieron a plazos distintos, pues mientras el primero hizo referencia al cómputo del **plazo que tenía la autoridad jurisdiccional responsable para rendir el informe justificado en el amparo indirecto**; en el segundo se hizo un pronunciamiento respecto al **plazo que tenían los órganos jurisdiccionales responsables para interponer recurso de revisión.**

32. Sin embargo, se estima que esta circunstancia fáctica no incide en la existencia del punto de contradicción que se analiza, pues el mismo radica centralmente en el peso argumentativo de las premisas que sostuvieron los tribu-



nales contendientes, relativas a *si en las cargas y deberes procesales que tienen los órganos responsables jurisdiccionales dentro del juicio de amparo, debían ser tomados en cuenta para efecto del cómputo de los plazos, aquellos días en que conforme a su normatividad interna se declararan como inhábiles.*

33. Por lo tanto, es inconcuso que los tribunales contendientes *se pronunciaron en sentido opuesto*, pues si bien partieron de circunstancias fácticas diferentes –no jurídicas–, lo cierto es que uno de los criterios consideró relevante que en las cargas y deberes procesales de las autoridades responsables jurisdiccionales, que pertenecen a entidades federativas, dentro del juicio de amparo, no debían dejarse de considerar que sólo podían actuar cuando su normatividad se los permitiera; mientras que la otra postura contendiente estimó que dichas cargas y deberes únicamente se regían por lo dispuesto en la Ley de Amparo, por lo que sí debían de computarse en su perjuicio los días inhábiles, como lo eran los días en los que disfrutaran de sus periodos vacacionales.

34. Asimismo, no constituye un obstáculo a la conclusión alcanzada, el hecho de que el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito se haya emitido con base en las disposiciones legales de la Ley de Amparo abrogada. Ello se estima así, pues lo dispuesto en el ordenamiento abrogado y en la Ley de Amparo vigente, no condiciona el sentido de las interpretaciones encontradas, de modo que el criterio que este Tribunal Pleno emita en esta contradicción de tesis, puede servir para el trámite de los juicios que se rijan por ambos ordenamientos legales.

35. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema advertido, fijando como punto de contradicción el determinar: **si deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales de las entidades federativas actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rige hayan sido declarados inhábiles.**

36. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, con carácter de jurisprudencia, el criterio que al tenor de las siguientes consideraciones se desarrolla en este apartado.



37. El artículo 107, primer párrafo,⁷ de la Constitución Federal establece que las controversias en materia de amparo se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria.

38. De esa forma la Ley de Amparo (reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales), en su Título Primero "Disposiciones generales", Capítulo III "Plazos", dispone las reglas comunes en materia de plazos. En concreto, el artículo 19⁸ de la ley establece que son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los días del año con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor; y el diverso 22, primer párrafo,⁹ señala, entre otras cosas, que los plazos se contarán por días hábiles, y comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento.

39. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Título Décimo "Disposiciones generales", Capítulo IV "De las vacaciones y días inhábiles", en su artículo 163¹⁰ señala que en los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el primero de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, primero de mayo, catorce y dieciséis de septiembre y veinte de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo las excepciones previstas en la ley.

⁷ **"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. ..."

⁸ **"Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

⁹ **"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."

¹⁰ **"Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."



40. Finalmente, el "Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales",¹¹ en su Título Segundo "Funcionamiento de los órganos jurisdiccionales", Capítulo II "Días inhábiles y de descanso", en su artículo 9¹² dispone los días en los que para efectos del cómputo de los términos y plazos procesales en los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación se considerarán como inhábiles; estableciendo como días inhábiles los sábados, los domingos, los lunes que por disposición del artículo 74¹³ de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse, el primero de

¹¹ Publicado el quince de enero de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

¹² **"Artículo 9.** Para los efectos del cómputo de los términos y plazos procesales en los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, se considerarán como días inhábiles:

"I. Los sábados;

"II. Los domingos;

"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"IV. El primero de enero;

"V. El cinco de febrero;

"VI. El veintiuno de marzo;

"VII. El primero de mayo;

"VIII. El cinco de mayo;

"IX. El dieciséis de septiembre;

"X. El doce de octubre;

"XI. El veinte de noviembre;

"XII. El veinticinco de diciembre;

"XIII. Aquellos en los que un órgano jurisdiccional determine la suspensión total de actividades, en casos urgentes.

"Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por casos urgentes aquellos fenómenos previstos en el artículo 2, fracciones XXII a XXVI de la Ley General de Protección Civil, que perturben el funcionamiento del órgano jurisdiccional; pongan en riesgo la seguridad de los visitantes y de los servidores públicos que en ellos laboran; o bien, impidan la comparecencia de las partes de los juicios;

"XIV. Aquellos en que los órganos jurisdiccionales competentes en materia de amparo suspendan labores, o cuando no puedan funcionar por causa de fuerza mayor; y

"XV. Los demás que determine el Pleno."

¹³ **"Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

"I. El 1o. de enero;

"II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;

"III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;

"IV. El 1o. de mayo;

"V. El 16 de septiembre;

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

"VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;



enero, el cinco de febrero, el veintiuno de marzo, el primero y cinco de mayo, el dieciséis de septiembre, el doce de octubre, el veinte de noviembre, el veinticinco de diciembre, aquellos en los que un órgano jurisdiccional determine la suspensión total de actividades en casos urgentes, aquellos en que los órganos jurisdiccionales en materia de amparo suspendan labores, o cuando no puedan funcionar por causa de fuerza mayor –en términos de la Ley General de Protección Civil–, y los demás días que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

41. De esta manera, es posible advertir que la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, son claros en señalar los días en los que no correrán plazos ni términos procesales. Es decir, estos artículos establecen cuáles son los días hábiles para la realización de las actuaciones judiciales y determinan aquellos en los que no deben de realizarse dichas actuaciones, lo cual, permite a las partes conocer de antemano cuáles son los días inhábiles que deben deducir del cómputo de los plazos legales previstos para la realización de cualquier actuación procesal.

42. Ahora el punto de contradicción se relaciona con los días inhábiles establecidos en los marcos normativos de los órganos jurisdiccionales estatales que fungen como autoridades responsables, o aquellos en que dichos órganos o los propios órganos administrativos de los Poderes Judiciales Locales señalen como días inhábiles por algún acontecimiento de fuerza mayor o por corresponder a un día de descanso.

43. Pues bien, en atención a lo anterior es que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito consideró que adicionalmente a los días inhábiles establecidos en la Ley de Amparo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Acuerdo General, debía atenderse a aquellos días señalados como inhábiles en la normatividad que regía el actuar de las autoridades res-

"VIII. El 25 de diciembre, y

"IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral."



ponsables jurisdiccionales de las entidades federativas, pues ésta era la que les establecía los días en que podían llevar a cabo sus actuaciones. Refiriendo que además las responsables se encontraban facultadas para determinar los días que debían considerarse como inhábiles y aquellos que no.

44. Consecuentemente, determinó que en el cómputo de los plazos que regían a estas autoridades responsables, para la realización de sus cargas y deberes procesales, debían descontárseles tanto los días inhábiles que establecían las disposiciones en materia de amparo, como aquellos que dispusiera su normativa, incluyendo cualquier otro día que se hubiere declarado como inhábil.

45. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito consideró que en el cómputo de los plazos que tenían las autoridades responsables estatales jurisdiccionales sólo era posible descontar aquellas fechas en que se hubieren suspendido las labores en los órganos jurisdiccionales de amparo, pero de ninguna manera los días en los que la responsable se encontraba disfrutando de su periodo vacacional.

46. Pues bien, este Tribunal Pleno estima que, por un lado, dada la naturaleza del juicio de amparo y su calidad de recurso judicial efectivo, no es posible dilatar su sustanciación de sus procedimientos, con base en los plazos para las autoridades responsables jurisdiccionales –conforme a su propia legislación y su normativa interna–.

47. Lo anterior es así, pues la suspensión de labores de las autoridades jurisdiccionales y la imposibilidad de actuar de acuerdo a su normativa no es una cuestión atribuible a los particulares; y si bien puede ser previsible, como en el caso de los periodos vacacionales que se encuentran de antemano establecidos en la ley, también lo es que dichas autoridades cuentan con los recursos físicos y materiales para hacer frente a sus deberes procesales dentro de los juicios de amparo en los que funjan como responsables; ya sea a través del establecimiento de guardias o bien mediante el desahogo de sus actuaciones procesales de forma previa a la conclusión de los respectivos plazos.

48. Por lo tanto, sería irrazonable y desproporcionado con los fines del juicio de amparo, el hecho de que los particulares tuvieran que sufrir la carga de ver



retrasados los procedimientos por la sola razón de que los tribunales jurisdiccionales responsables se encuentren de vacaciones o en un día donde suspendieron labores.

49. No debe perderse de vista que el valor normativo del juicio de amparo en el Texto Constitucional se proyecta como un recurso efectivo y constituye una verdadera garantía del derecho a una justicia pronta, completa e imparcial previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.¹⁴ Al respecto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos se han pronunciado en el sentido de que este medio de control constitucional se encuentra dentro del ámbito protector del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconociéndolo por su naturaleza como un procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es Parte.¹⁵

50. Derivado de lo anterior, es que no puede justificarse en el plano constitucional que deban descontarse dentro del cómputo de los plazos en el juicio de amparo, días que no se encuentren previstos expresamente en las normas que lo rigen.

51. Esto, pues las entidades federativas no tienen competencia para regular el juicio de amparo. Es el legislador federal, en ejercicio de sus facultades de configuración normativa, el encargado de establecer los días inhábiles o no laborables para darle funcionalidad al juicio de amparo como un medio de con-

¹⁴ Estas características se explican en la tesis **2a./J. 192/2007**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, registro digital: 171257, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."

¹⁵ Tesis aislada **1a. CXXXIX/2017 (10a.)**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 498, registro digital: 2015240, de rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO."



trol constitucional idóneo, eficaz, accesible y breve para analizar violaciones a derechos humanos, y así salvaguardar otros derechos, entre ellos el de seguridad jurídica.

52. No sería justificable –desde el punto de vista constitucional– dejar al arbitrio de las legislaciones locales o de lo que determinen los propios órganos jurisdiccionales, la continuación del trámite de los juicios de amparo en los que fungen como responsables.¹⁶

53. Así, no es posible extender los plazos que tienen las autoridades responsables jurisdiccionales de las entidades federativas, sumándoles aquellos días que conforme a su normativa no laboraron, debido a que ello impactaría negativamente en el derecho a un debido proceso en su visión integradora del derecho de acceso a la justicia; el cual consiste en que los justiciables puedan acceder a los órganos jurisdiccionales a dirimir sus conflictos de forma efectiva y mediante procedimientos que otorguen a las partes una posibilidad igual de defender sus puntos de vista.¹⁷ De ahí que tampoco sería razonable, de acuerdo

¹⁶ Es aplicable la jurisprudencia **1a./J. 42/2007**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, registro digital: 172759, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", así como la diversa tesis de jurisprudencia P./J. 113/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5, registro digital: 188804, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."

¹⁷ Esta visión fue desarrollada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 3758/2012, fallado el veintinueve de mayo de dos mil trece por unanimidad de votos; y retomada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 240/2017, fallada el diez de enero de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos. El criterio se ve reflejado en la tesis aislada 1a. XCVIII/2006, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 185, registro digital: 174915, de rubro: "DEBIDO PROCESO LEGAL. LA INTERVENCIÓN PROCESAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 447 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE QUERÉTARO NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES."



a esta perspectiva, darles un trato diferenciado a las autoridades responsables jurisdiccionales respecto de los días hábiles que prevé la normativa en materia de amparo para que puedan tener lugar las actuaciones judiciales, pues no se advierte una causa objetiva y razonable que justifique que estas deban regirse por reglas especiales.

54. Derivado de los razonamientos anteriores, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que el punto de contradicción debe ser resuelto en sentido negativo, es decir, en el entendido de que no deben descontarse dentro del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales de las entidades federativas actúen en el juicio de amparo, los días que conforme su normativa hayan sido declarados inhábiles o no laborables.

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

PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES JURISDICCIONALES ACTÚEN DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. EN SU CÓMPUTO NO DEBEN DESCONTARSE LOS DÍAS QUE CONFORME A SU NORMATIVA HAYAN SIDO DECLARADOS INHÁBILES, CUANDO NO ESTÉN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN DE AMPARO APLICABLE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios en cuanto a si deben descontarse o no del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rige hayan sido declarados inhábiles.

Criterio jurídico: Dentro del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, no deben descontarse los días que conforme a su normativa hayan sido declarados inhábiles, cuando no estén previstos en la legislación de amparo aplicable.

Justificación: Dada la naturaleza del juicio de amparo y su calidad de recurso judicial efectivo, no es posible dilatar la sustanciación de sus proce-



dimientos con base en los plazos para las autoridades responsables jurisdiccionales –conforme a su propia legislación y su normativa interna–. Lo anterior es así, pues la suspensión de labores de las autoridades responsables jurisdiccionales y la imposibilidad de actuar de acuerdo con su normativa no es una cuestión atribuible a los particulares, y si bien puede ser previsible, como en el caso de los periodos vacacionales que se encuentran de antemano establecidos en la ley, también lo es que dichas autoridades cuentan con los recursos físicos y materiales para hacer frente a sus deberes procesales dentro de los juicios de amparo en los que funjan como responsables, ya sea a través del establecimiento de guardias, o bien mediante el desahogo de sus actuaciones procesales de forma previa a la conclusión de los respectivos plazos. Derivado de lo anterior, es que no puede justificarse en el plano constitucional que deban descontarse dentro del cómputo de los plazos en el juicio de amparo, días que no se encuentren previstos expresamente en las normas que lo rigen, pues el legislador, en ejercicio de sus facultades de configuración normativa, los estableció orgánicamente para darle funcionalidad al juicio de amparo como un medio de control constitucional idóneo, eficaz, accesible y breve para analizar violaciones a derechos humanos, y así salvaguardar otros derechos, entre ellos el de seguridad jurídica; por lo que no sería justificable –desde el punto de vista constitucional–, dejar al arbitrio de las legislaciones locales o de lo que determinen los propios órganos jurisdiccionales, la continuación del trámite de los juicios de amparo en los que fungen como responsables.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, conforme al considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.

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



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes. La señora Ministra Ríos Farjat aún no integraba este Tribunal Pleno el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve.

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 cuarto, relativo a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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



El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2022 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 12, con número de registro digital: 2024510.

Las tesis aisladas 1a. CXXXIX/2017 (10a.) y XXVII.3o.89 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, respectivamente.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 275/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada a distancia el veintiocho de abril de dos mil veinte.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el problema jurídico a dilucidar consistió en determinar: *si deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rige hayan sido declarados inhábiles.*

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos¹ que no deben descontarse del cómputo de los plazos para que

¹ De los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández.



las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que conforme su normativa hayan sido declarados inhábiles.

El criterio de la mayoría se orientó en el sentido de que toda vez que la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, únicamente hacen referencia a los días hábiles e inhábiles para los órganos jurisdiccionales competentes en materia de amparo, mas no así para los órganos jurisdiccionales que fungen como autoridades responsables, o bien, a aquellos en que dichos órganos o los propios órganos administrativos de los Poderes Judiciales Locales señalen como días inhábiles por algún acontecimiento de fuerza mayor o por corresponder a un día de descanso.

Luego, dada la naturaleza del juicio de amparo y su calidad de recurso judicial efectivo, no es posible dilatar la sustanciación de sus procedimientos con base en los plazos para las autoridades responsables jurisdiccionales –conforme a su propia legislación y su normativa interna–, pues la suspensión de sus labores y la imposibilidad de actuar de acuerdo a su normativa, no es una cuestión atribuible a los particulares; y si bien puede ser previsible, como en el caso de los periodos vacacionales que se encuentran de antemano establecidos en la ley, también lo es que dichas autoridades cuentan con los recursos físicos y materiales para hacer frente a sus deberes procesales dentro de los juicios de amparo en los que funjan como responsables, ya sea a través del establecimiento de guardias o bien mediante el desahogo de sus actuaciones procesales de forma previa a la conclusión de los respectivos plazos.

Destacando así que, es irrazonable y desproporcionado con los fines del juicio de amparo, el hecho de que los particulares tengan que sufrir la carga de ver retrasados los procedimientos por la sola razón de que los tribunales jurisdiccionales responsables se encuentren de vacaciones o en un día donde suspendieron labores.

Así, con base en lo anterior, la mayoría del Pleno concluyó que no es posible extender los plazos que tienen las autoridades responsables jurisdiccionales, sumándoles aquellos días que conforme a su normativa no hayan laborado, debido a que ello impacta negativamente en el derecho a un debido proceso en su visión integradora del derecho de acceso a la justicia; el cual consiste en que los justiciables puedan acceder a los órganos jurisdiccionales a dirimir sus con-



flictos de forma efectiva y mediante procedimientos que otorguen a las partes una posibilidad igual de defender sus puntos de vista; por lo que, de acuerdo a esa perspectiva, tampoco es posible darles un trato diferenciado a las autoridades responsables jurisdiccionales respecto de los días hábiles que prevé la normativa en materia de amparo para que puedan tener lugar las actuaciones judiciales, pues no se advierte una causa objetiva y razonable que justifique que éstas deban regirse por reglas especiales.

Proponiendo como jurisprudencia en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el siguiente criterio que lleva por rubro: "PLAZOS PARA LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES RESPONSABLES DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. NO DEBEN DESCONTARSE LOS DÍAS EN QUE NO LABORARON, POR ENCONTRARSE EN PERIODO VACACIONAL O POR CONSIDERARLOS INHÁBILES." (sic)

Respetuosamente, no comparto el criterio adoptado por la mayoría; por lo que formulo el presente **voto particular** a efecto de expresar las razones de mi disenso.

A diferencia de lo que resolvió la mayoría, estimo que en concordancia con los artículos 19 de la Ley de Amparo,² 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³ y 9o. del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales,⁴ y en aplicación supletoria del

² "Artículo 19. Son días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

³ "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

⁴ "Artículo 9. Para los efectos del cómputo de los términos y plazos procesales en los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales, se considerarán como días inhábiles:

"I. Los sábados;

"II. Los domingos;

"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"IV. El primero de enero;

"V. El cinco de febrero;



diverso 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el cual se contempla que: **"En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar las actuaciones judiciales, salva(sic) disposición contraria de la ley"**, no deben tomarse en cuenta para el cómputo de los plazos para que las autoridades jurisdiccionales responsables actúen dentro del juicio de amparo, los días en que éstas no hayan laborado, por encontrarse en periodo vacacional, por considerarlos inhábiles, o por cualquier otro acontecimiento fortuito o de fuerza mayor que se los haya impedido pues, precisamente conforme a lo expresamente establecido en la legislación procesal –supletoria a la Ley de Amparo–, al no existir disposición en contrario, queda abierta la posibilidad de que adicionalmente a los días inhábiles previstos en los artículos ya señalados, existan otro tipo de fechas en las que no sea posible que las autoridades responsables estén en condiciones de realizar actuaciones en los juicios de amparo.

Ello, pues su actuación, a diferencia de la de los particulares, debe llevarse a cabo en los días y horas hábiles que estén legalmente establecidos en la ley o en la normatividad que los rija, *so pena* que de no ser así, sean inválidas sus actuaciones.

Cabe destacar que en ese sentido se pronunció la Primera Sala de este Máximo Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 1223/2009,⁵ en el que, en

"VI. El veintiuno de marzo;

"VII. El primero de mayo;

"VIII. El cinco de mayo;

"IX. El dieciséis de septiembre;

"X. El doce de octubre;

"XI. El veinte de noviembre;

"XII. El veinticinco de diciembre;

"XIII. Aquellos en los que un órgano jurisdiccional determine la suspensión total de actividades, en casos urgentes.

"Para efectos del párrafo anterior, se entenderá por casos urgentes aquellos fenómenos previstos en el artículo 2, fracciones XXII a XXVI de la Ley General de Protección Civil, que perturben el funcionamiento del órgano jurisdiccional; pongan en riesgo la seguridad de los visitantes y de los servidores públicos que en ellos laboran; o bien, impidan la comparecencia de las partes de los juicios;

"XIV. Aquellos en que los órganos jurisdiccionales competentes en materia de amparo suspendan labores, o cuando no puedan funcionar por causa de fuerza mayor; y

"XV. Los demás que determine el Pleno."

⁵ Resuelto el 20 de enero de 2010, por mayoría de 4 votos.



atención a lo establecido en el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, determinó que se debían excluir de los plazos procesales las fechas en que fuera material y jurídicamente imposible actuar (casos de vacaciones de las autoridades en fechas consideradas hábiles por la Ley de Amparo, días festivos o feriados para efectos de la Ley Federal del Trabajo y que incidieran en la actividad jurisdiccional o atención a los justiciables; cuando fueran fechas que por algún motivo las autoridades se vieran en la necesidad de afectar el acceso regular a los tribunales por contingencias; y cuando se tratara de fechas en que por caso fortuito o de fuerza mayor no resultara posible acudir a los órganos jurisdiccionales a interrumpir los términos, lo cual debía valorarse en los casos concretos).

Dichos razonamientos quedaron plasmados en la tesis aislada 1a. XXXVIII/2010, de rubro: "PLAZOS PROCESALES. NO CORREN EN DÍAS HÁBILES CUANDO, POR CUALQUIER RAZÓN, SE ACREDITE EN JUICIO QUE NO PUEDAN TENER LUGAR LAS ACTUACIONES JUDICIALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 286 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)."⁶

Asimismo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al conocer del recurso de reclamación 894/2018,⁷ determinó que debían descontarse del plazo para que la autoridad responsable interpusiera el recurso de inconformidad, los días en que no estuvo en aptitud de presentarlo con motivo del sismo ocurrido el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete en la Ciudad de México, en cuyo precedente se consideró que de conformidad con un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, se desprendía que la autoridad respon-

⁶ De texto: "Si bien es cierto que los plazos procesales no corren en las fechas que se consideran inhábiles por disposición de ley, también lo es que dichos plazos tampoco corren en días hábiles cuando se trate de aquellos en que por cualquier razón se acredite en juicio que no puedan tener lugar las actuaciones judiciales, conforme al supuesto previsto en el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de cuya interpretación se advierte que deben excluirse de los cómputos las fechas en que es material o jurídicamente imposible actuar, por ejemplo, en los casos de vacaciones de las autoridades en fechas consideradas hábiles por la ley, los días festivos o feriados para efectos de la Ley Federal del Trabajo y que incidan en la actividad jurisdiccional o atención a los justiciables; cuando sean fechas que por algún motivo las autoridades se ven en la necesidad de afectar el acceso regular a los tribunales por contingencias; y cuando se trate de fechas en que por caso fortuito o de fuerza mayor no resulte posible acudir a los órganos jurisdiccionales correspondientes a interrumpir los términos, lo cual debe valorarse en los casos concretos. Por tanto, en los cómputos no sólo deben descontarse los días inhábiles por ley, sino también las fechas que, en condiciones normales, son hábiles pero que no son aptas para practicar las actuaciones judiciales."

⁷ Resuelto el 9 de agosto de 2018, por unanimidad de 5 votos.



sable estaba impedida materialmente para acceder a su domicilio oficial, y así estar en aptitud de presentar dicho recurso, lo cual actualizaba el contenido del artículo 286 del citado código procesal, en el sentido de que no debían correr los plazos procesales cuando no pudieran tener lugar las actuaciones procesales.

Finalmente, también este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 304/2014, en sesión de siete de febrero de dos mil diecisiete,⁸ de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 14/2017 (10a.), de rubro: "RESOLUCIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL ESTÁ LEGALMENTE IMPEDIDO PARA EMITIRLAS EN UN DÍA INHÁBIL, PERO LABORABLE, SO PENA DE INCURRIR EN UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN." determinó, sustancialmente, que de realizar una actuación judicial en días inhábiles pero laborables, los órganos jurisdiccionales en materia de amparo incurran en una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio constitucional, que ameritaba su reposición, al tratarse de una actuación afectada en su validez, por haberse dictado en un día inhábil.

En ese sentido, bajo el contexto ya relatado, considero que aun cuando el punto de contradicción a dilucidar surge de un supuesto no previsto en la Ley de Amparo, ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ni así tampoco en el Acuerdo Plenario del Consejo de la Judicatura ya señalado, debe acudirse a lo establecido en el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en el cual expresamente se señala que en ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar las actuaciones judiciales, salvo disposición contraria de la ley.

Lo anterior, a fin de concluir, entonces, que sí deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rigen hayan sido declarados inhábiles –ya sea porque de acuerdo a su normatividad se encuentren de vacaciones o por tratarse de un día inhábil, así como porque

⁸ Por mayoría de 6 votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., y Luis María Aguilar Morales.



se suscite cualquier acontecimiento de fuerza mayor–, pues en esos días las autoridades se encuentran impedidas material y jurídicamente para llevar a cabo actuaciones en los juicios de amparo de los que son parte, en tanto constituyen organismos públicos que actúan con fundamento en las leyes y con base en éstas emiten sus actos, por lo que, para que sus actuaciones sean válidas, deben realizarse en los días y horas hábiles que establezcan las leyes o la normatividad de las que emanan sus competencias para que estén dotadas de fuerza jurídica y surtan sus efectos jurídicos.

Consecuentemente, respetuoso de la posición asumida por la mayoría, dado los motivos apuntados, es que no comparto el sentido del proyecto.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 14/2017 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 6, con número de registro digital: 2015471.

La sentencia relativa a la contradicción de tesis 304/2014 citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 406, con número de registro digital: 28035.

Voto particular que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 275/2018.

En sesión de veintiocho de abril de dos mil veinte se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de la contradic-



ción de tesis citada al rubro, en la que voté en contra del criterio y reservé mi derecho a formular voto particular, por las razones que expongo enseguida.

Coincido con la resolución aprobada en lo que concierne a la existencia de la contradicción de tesis y en que su materia consiste en determinar si deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales de las entidades federativas (entiéndase, del orden común de los Estados de la República) actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rige hayan sido declarados inhábiles.

En cuanto a la decisión de fondo, la mayoría del Tribunal Pleno consideró esencialmente que, por la naturaleza de recurso efectivo que reviste el juicio de amparo, no era posible dilatar su sustanciación considerando en los cómputos de plazos los días inhábiles que haya tenido la autoridad responsable jurisdiccional conforme a su propia legislación y en general su normatividad, porque tal inhabilitación de días no era atribuible al particular en el juicio constitucional, y dichas autoridades contaban con los recursos físicos y materiales para cumplir con sus cargas en el juicio de amparo, ya sea estableciendo guardias o desahogando sus actuaciones procesales en forma previa a la conclusión de los plazos respectivos, por lo que se consideró sería "irrazonable y desproporcionado" retrasar el procedimiento en el juicio de amparo por atender a esos días inhábiles, ajenos a los que prevé la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales.

No comparto la conclusión alcanzada.

Estimo viable admitir la exclusión del cómputo de plazos relativos a las actuaciones de dicho juicio, de aquellos días que se demuestre fehacientemente que en la normatividad que rige la actuación de un órgano jurisdiccional responsable se consideran o se consideraron oficialmente inhábiles por órgano competente, ya sea porque correspondieron a un periodo vacacional, a un día de descanso, o cuando no se pudo laborar materialmente por cuestiones de caso fortuito o de fuerza mayor.

Ello, pues en tales casos, me parece justificado admitir que si la regulación que rige la actividad de un órgano jurisdiccional lo sujeta a un determinado calendario de días hábiles e inhábiles, en estos últimos existe una imposibilidad jurídica



para emitir válidamente actuaciones, así como una imposibilidad material para asumir sus cargas procesales en el juicio de amparo, porque no labora; no atender a ello, pasa por alto que no siempre la normativa interna prevé o valida la posibilidad de dejar guardias en juzgados o tribunales, y desatiende la situación fáctica relativa a cuestiones de caso fortuito o fuerza mayor que resultan imprevisibles y que pueden obstaculizar la actuación material de la autoridad responsable jurisdiccional; de modo que si la inhabilitación oficial de un determinado día por parte de órgano competente se aduce y se acredita plenamente por esa clase de autoridad, para efectos del juicio de amparo, puede ser tomada en cuenta.

En la inteligencia de que en esos supuestos no están comprendidos los órganos jurisdiccionales en los que, por así establecerlo la propia normatividad que rige su actuación, es exigible que se establezcan guardias para que el órgano atienda tramitación urgente o cuestiones de término; ni la hipótesis en que el órgano jurisdiccional no cesa en su actividad para efectos de periodos vacacionales, sino que su personal descansa en forma escalonada.

Mi voto se orientó por lo resuelto por el mismo Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 304/2014, en la que se sostuvo que los órganos de amparo *no pueden emitir resoluciones en un día inhábil pero laborable*, so pena de vulnerar las reglas del procedimiento; es decir, por igualdad de razón, considero entonces, vinculada por dicho criterio jurisprudencial,¹ que si un órgano jurisdiccional que funge como autoridad responsable está material y jurídicamente impedido para realizar válidamente actuaciones en días inhábiles conforme a su normatividad, esos días no debieran operar en su perjuicio en el juicio constitucional, pues se le podría dejar en estado de indefensión, al estar privado parcial o totalmente de los tiempos que la ley otorga para asumir cargas y deberes procesales en el juicio de amparo; y esto es acorde con el principio de equidad procesal que en forma elemental también rige en el diseño del juicio de

¹ Cabe precisar que si bien, también voté en contra en esa contradicción de tesis 304/2014, ello obedeció a que allí se trataba de días inhábiles *que fueron laborables* para la autoridad judicial, y porque se analizó la emisión de una actuación judicial concreta –la sentencia– que no afectaba en forma alguna derechos procesales del justiciable, ya que sólo se dictó en día inhábil pero laborable, pero no se notificó en esa fecha, sino en día hábil; de modo que se trató de un supuesto distinto al que se analizó en esta contradicción de tesis 275/2018.



amparo entre el particular y la autoridad responsable, aun cuando entre ellas subsista una relación de supra subordinación.

Considero también que admitir dicha posibilidad de atender en el cómputo de plazos en el juicio de amparo a los días declarados oficialmente inhábiles para este tipo de autoridades, si bien pudiere implicar alargar en alguna medida un determinado estadio procesal en éste; ello no incidiría de modo importante en el principio de expeditez propio del juicio constitucional, pues generalmente los periodos vacacionales de este tipo de autoridad, que serían los más significativos tratándose de días inhábiles, son de dos semanas; y en este aspecto tomo en cuenta que tratándose de días inhábiles, tampoco la responsable está en condiciones de llevar a cabo actuaciones judiciales en perjuicio del quejoso; de ahí que una ponderación de este principio de expeditez y sus implicaciones frente al equilibrio procesal, inclina mi decisión.

Por último, quiero precisar que a mi juicio, admitir la posibilidad de que se tomen en cuenta los días que oficialmente fueron inhábiles para la autoridad responsable jurisdiccional para descontarlos de los plazos en el juicio de amparo, no entraña una permisón de que los legisladores o los Consejos de las Judicaturas Locales regulen el juicio de amparo, excediendo su competencia, ni se trata de permitir que se postergue a conveniencia de dichas responsables la resolución del juicio de amparo.

Ello, porque esos órganos legislativos y administrativos solamente regulan la actuación de sus propias judicaturas, y sería por interpretación jurisprudencial que ello se atendería en el juicio de amparo, en compatibilidad con su sistema procedimental. Y estimo resultaría subjetivo aseverar que pueda dilatar a conveniencia la resolución del juicio de amparo, pues se parte de la base de la existencia de una inhabilitación oficial de uno o determinados días, porque así se requiera por previa regulación de la actuación de la responsable, y excepcionalmente, por situaciones de caso fortuito o de fuerza mayor, que hayan motivado esa inhabilitación por parte de órgano competente.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 304/2014 citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 406, con número de registro digital: 28035.



Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 275/2018 suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiocho de abril de dos mil veinte**, resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, donde se determinó que no deben descontarse dentro del cómputo de los plazos, para que las autoridades responsables jurisdiccionales de las entidades federativas actúen en el juicio de amparo, los días que conforme su normativa hayan sido declarados inhábiles o no laborales.

Debo señalar que **no comparto las consideraciones que sustentan el criterio adoptado por este Tribunal Pleno.**

En concordancia al criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte, en el amparo directo en revisión 1223/2009,¹ donde se estableció que si bien era cierto que los plazos procesales no corrían en las fechas consideradas como inhábiles por la Ley de Amparo, también lo era que dichos plazos tampoco debían correr en los días hábiles cuando se tratara de aquellos en los que por cualquier razón se acreditara en el juicio que no podían tener lugar las actuaciones judiciales, de conformidad con el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En ese sentido, al desarrollar el contenido de ese precepto, se resolvió que debían excluirse de los cálculos las fechas en que era material y jurídicamente imposible actuar; por ejemplo, tratándose de los casos de vacaciones de las autoridades en fechas consideradas hábiles por la Ley de Amparo, los días festivos o feriados para efectos de la Ley Federal del Trabajo y que incidieran en la actividad jurisdiccional o atención a los justiciables; cuando fueran fechas que por algún motivo las autoridades se vieran en la necesidad de afectar el acceso regular a los tribunales por contingencias; y cuando se tratara de fechas en que por caso fortuito o de fuerza mayor no resultara posible acudir a los órganos jurisdiccionales a interrumpir los términos, lo cual debía valorarse en los casos concretos.

¹ Tesis aislada 1a. XXXVIII/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 935, registro digital: 164965.



Por lo que, en esos días las autoridades responsables jurisdiccionales, se encuentran impedidas material y jurídicamente para llevar a cabo sus actuaciones en los juicios de amparo de los que son parte, y así estar en aptitud de acudir a los órganos jurisdiccionales de amparo a interrumpir los plazos y términos que tienen para cumplir sus cargas y deberes procesales.

Aunado a lo anterior, la imposibilidad de que dichas autoridades puedan actuar en el juicio de amparo, no se debe a una mera cuestión formal, sino que tiene fundamento en disposiciones orgánicas y sustantivas que condicionan la validez de sus actuaciones.

Cabe destacar que sobre la validez de realizar actuaciones en días inhábiles por parte de autoridades judiciales, este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 304/2014² determinó que a la luz de los derechos fundamentales de seguridad y certeza jurídica de los justiciables, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, se desprendía que en los días señalados como inhábiles pero laborables para los órganos jurisdiccionales en materia de amparo, existía impedimento legal para que el órgano jurisdiccional emitiera sus resoluciones. Ello es así, pues en esos días no era factible por disposición legal expresa que se practicaran actuaciones judiciales en el juicio de amparo, ya que de lo contrario se incurriría en una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, que ameritaba su reposición, considerando que la resolución dictada en un día inhábil impactaba su validez y las consecuencias jurídicas frente a las partes contendientes, pues al ser inválida afectaba la constitución del acto e impedía que lograra su finalidad de acto decisorio.³

² Resuelta en sesión de siete de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., y presidente Luis María Aguilar Morales; votaron en contra los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

³ Dicho criterio derivó en la tesis de jurisprudencia P./J. 14/2017 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 6, registro digital: 2015471, de rubro: "RESOLUCIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL ESTÁ LEGALMENTE IMPEDIDO PARA EMITIRLAS EN UN DÍA INHÁBIL, PERO LABORABLE, SO PENA DE INCURRIR EN UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN."



En ese sentido, si bien en dicho precedente no se hizo referencia a la actuación de los órganos jurisdiccionales responsables, sino a la de los órganos jurisdiccionales de amparo; ello, de ninguna manera demerita que el criterio que ha sostenido este Tribunal Pleno radica en que la validez de la actuación de los órganos jurisdiccionales deriva, entre otras cosas, de que la propia normatividad que rige el actuar de la autoridad judicial determine que es un día hábil para poder actuar; a contrario sensu, su invalidez derivará de que se lleven a cabo aun cuando no es factible hacerlo en términos de su normatividad.

El razonamiento anterior nos lleva a la conclusión de que si para la validez de las actuaciones judiciales de las autoridades responsables se requiere que se realicen en días y horas hábiles, también dicho requisito es aplicable en las cargas y deberes procesales que éstas tienen dentro del juicio de amparo, como la rendición de informes, la presentación de recursos o el desahogo de cualquier requerimiento; pues se trata de actuaciones judiciales que se formulan en ejercicio de sus funciones y, por ende, se deben hacer valer en días y horas hábiles.

De esta forma, considero que sí deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que conforme a la normativa que las rige hayan sido declarados inhábiles.

Por las razones referidas, respetuosamente, me separo de las consideraciones que alcanzó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente sentencia.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 14/2017 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 6, con número de registro digital: 2015471.



Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES NO BASTA SU DESIGNACIÓN FORMAL AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO SU CONTENIDO MATERIAL ABSTRACTO, IMPERSONAL Y GENERAL (ARTÍCULOS TRANSITORIOS QUINTO Y DÉCIMOPRIMERO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PRECEPTOS TRANSITORIOS RECLAMADOS, AL PREVER QUE LOS COMISIONADOS QUE DESEMPEÑAN SU CARGO A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY IMPUGNADA CONTINUARÁN EN SU ENCARGO EN TANTO EL CONGRESO DEL ESTADO REALICE LAS NUEVAS DESIGNACIONES, ASÍ COMO LA POSIBILIDAD DE SER ELEGIDOS PARA UN NUEVO NOMBRAMIENTO, Y QUE, POR ÚNICA VEZ, LOS COMISIO-



NADOS QUE DESIGNE EL CONGRESO LOCAL DURARÁN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES SIETE, SEIS Y CINCO AÑOS, RESPECTIVAMENTE, CONSTITUYEN NORMAS GENERALES, POR LO QUE PUEDEN SER IMPUGNADOS POR ESTA VÍA (ARTÍCULOS TRANSITORIOS QUINTO Y DÉCIMOPRIMERO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARÁMETROS A LOS QUE DEBEN SUJETARSE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS DE SUS ORGANISMOS GARANTES, SIEMPRE QUE SEA CON LA COLABORACIÓN ENTRE SUS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS)."

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS COMISIONADOS DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SÓLO PODRÁN SER REMOVIDOS DE SU CARGO EN LOS TÉRMINOS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS; LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA NORMA LOCAL QUE DISPONE QUE LOS COMISIONADOS DEL ORGANISMO GARANTE LOCAL PODRÁN SER REMOVIDOS DE SU CARGO NO SÓLO EN TÉRMINOS DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SINO TAMBIÉN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS



DEL ESTADO, INCUMPLE EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ARMONIZACIÓN Y HOMOLOGACIÓN CONFORME A LOS PRINCIPIOS Y BASES ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS; LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CUANDO SE FORMULE EN UN LENGUAJE OBSCENO, IRRESPECTUOSO, NO CONTENGA TEXTO O ÉSTE CAREZCA DE SINTAXIS CONTRAVIENE LA FINALIDAD DE HOMOLOGACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA QUE DENOTA QUE CONTABA CON LA NATURALEZA DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, AUN CUANDO NO CONTARA CON ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LOS COMISIONADOS DE LOS EXTINTOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONTINUARÁN EN SU ENCARGO HASTA ENTANTO EL CONGRESO LOCAL DESIGNE A LOS INTEGRANTES DEL ORGANISMO DE NUEVA CREACIÓN TRANSGREDE SU AUTONOMÍA Y ACTUALIZA UNA INDEBIDA INTROMISIÓN EN SU INTEGRACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA SUPUESTA OMISIÓN DE LA FALTA DE PLAZO PARA CUBRIR LAS VACANTES DE LOS



COMISIONADOS DEL EXTINTO ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA SE SUBSANA CON LA PREVIA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL PRECEPTO TRANSITORIO QUE IMPEDÍA LA CONTINUIDAD DE LOS COMISIONADOS ANTERIORES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS DÉCIMO Y DÉCIMOPRIMERO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMOPRIMERO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS; LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS", 153, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y TRANSITORIO QUINTO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMOPRIMERO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS DE SU ORGANISMO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA CON LA COLABORACIÓN ENTRE SUS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 8 DE JULIO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.



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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito presentado el uno de junio de dos mil veinte a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos de dicho instituto, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes.

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Congreso del Estado de Chiapas
- b) Gobernador del Estado de Chiapas

Norma general cuya invalidez se reclama:

"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el miércoles 1 de abril de 2020, en particular, sus artículos 29, 34, 153, transitorios quinto, décimo y décimoprimerο."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales consideró violados los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, primer y segundo párrafos, 49, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hace valer, en síntesis, los argumentos siguientes.



En principio, manifiesta que la ley impugnada reproduce íntegramente, sólo con algunas modificaciones, lo que disponía la derogada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Asimismo, sostiene que del análisis de los preceptos impugnados, se advierte que versan sobre el procedimiento de designación de los comisionados, las causas que pueden dar lugar a su remoción, así como su remoción anticipada con motivo de la próxima designación de otros comisionados; de ahí que impacten directamente en el régimen legal que rodea al cargo de comisionado de órgano garante local.

Primer concepto de invalidez. El artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas es contrario a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refiere que el procedimiento de designación de comisionados para el organismo garante del Estado de Chiapas es contrario al principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal al modificar y reducir el número de legisladores necesarios para aprobar los nombramientos de comisionados, a diferencia de lo previsto en el artículo 18, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas abrogada, que era acorde a la disposición constitucional al disponer que se requería de las dos terceras partes de los diputados presentes para aprobar o rechazar el dictamen con la terna correspondiente.

Sostiene que la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes que establece la Constitución Federal para la designación de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, puede estimarse un parámetro de validez en cuanto a la mayoría de votación requerida para la designación de los comisionados de los organismos garantes locales.

Aduce que la disposición impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica porque no establece si se trata de mayoría de votación absoluta o rela-



tiva la que se requiere para la aprobación o rechazo del dictamen respectivo por parte del Pleno del Congreso del Estado de Chiapas.

Estima que se actualiza una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, en la medida en que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas no establece un esquema de colaboración entre poderes para la designación de los comisionados, pues el segundo párrafo del artículo 29 de la ley impugnada dispone que la designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, por lo que es inconstitucional.

Finalmente, argumenta que se contravienen los parámetros constitucionales para la designación de comisionados de los órganos locales, al establecer una facultad "soberana" del Congreso del Estado de Chiapas, conforme a la que dicho Poder Legislativo puede designar a los comisionados del instituto local, sin la intervención del Poder Ejecutivo del Estado.

Segundo concepto de invalidez. El artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas es contrario a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracción VIII, 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por prever causas de remoción de los comisionados del organismo garante local, adicionales a las establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sostiene que con ello se vulnera la autonomía del organismo garante local y, además, se inobserva lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal, porque los comisionados desempeñan funciones cuasijurisdiccionales y son equiparables en cuanto a los procedimientos para la remoción de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aduce que las modificaciones impugnadas vulneran el principio de progresividad, previsto en el artículo 1o. de la Constitución, porque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas abrogada, en su artículo 22, sí era acorde a la disposición constitucional.

Tercer concepto de invalidez. El artículo 153 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas es contrario a los



artículos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133, de la Constitución Federal al establecer supuestos de improcedencia de las solicitudes de acceso a la información no previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Señala que el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 153 de la ley impugnada, consistente en el desechamiento de plano de la solicitud de acceso a la información siempre que se formule en un lenguaje obsceno e irrespetuoso, que no contenga texto o carezca de sintaxis, resulta inconstitucional, pues ante ello, de manera expresa, procede el desechamiento de plano de la solicitud, no con motivo de la falta de desahogo de un requerimiento, sino su desechamiento automático e inmediato dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud, lo que limita y restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información más allá de los límites previstos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Argumenta que los supuestos que condicionan positivamente la improcedencia de la solicitud, referentes a que la solicitud se formule en un lenguaje obsceno o irrespetuoso, no tienen ninguna relación con algún aspecto previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, sostiene que el último párrafo del artículo 153 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Chiapas viola el derecho de acceso a la información pues, a través de su interpretación a contrario sensu, exige mayores requisitos y condiciones a los previstos en el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para presentar una solicitud de acceso a la información.

Cuarto concepto de invalidez. El artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas viola los artículos 1o., 6o., 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-S, 116, primer párrafo y fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Federal, al remover de manera anticipada de sus cargos o nombramientos a los comisionados del organismo garante local.

Al respecto, sostiene que los comisionados del organismo local que están en funciones fueron nombrados con fundamento en una legislación, en su momento, vigente, por lo que los nuevos nombramientos deberán efectuarse cuando



concluya el periodo para el cual fueron nombrados, en virtud de que el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que ordena la duración del cargo de los comisionados, establece que no será mayor a siete años, garantizando el principio de autonomía al realizarse de manera escalonada.

Refiere que la norma impugnada constituye una violación al esquema de división de poderes previsto tanto en la Constitución Federal como en la local, conforme a lo establecido en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.", porque el órgano garante del Estado de Chiapas comparte las características por las que el criterio referido estima que las conductas constituyen una violación al principio de división de poderes, ya que dicho organismo realiza funciones cuasijurisdiccionales para las que es necesario homologar en su favor las garantías institucionales que protegen su labor y que lo salvaguardan de intromisiones externas.

Quinto concepto de invalidez. Los artículos 29, quinto, décimo y décimo primero transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133, de la Constitución Federal, al no establecer el plazo en que el Congreso del Estado nombre a los comisionados del organismo garante local.

Sostiene que se actualiza una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio, toda vez que la ley impugnada no prevé el plazo en el que el Congreso del Estado de Chiapas debe realizar la designación de los comisionados a que se refiere el artículo quinto transitorio.

Señala que no es aplicable el plazo de sesenta días hábiles previsto en el artículo cuarto transitorio porque se refiere a las adecuaciones a los ordenamientos jurídicos aplicables.

Indica que la falta de previsión del plazo constituye una violación al principio de seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.



Argumenta que el artículo quinto transitorio es inconstitucional porque, de la lectura conjunta con los diversos décimo y décimoprimeros transitorios, se advierte que se dispone una terminación anticipada en el ejercicio del encargo de quienes actualmente son comisionados, permitiendo, a su vez, la prolongación injustificada en el cargo en tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de dos de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 127/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Posteriormente, en acuerdo de ocho de junio de dos mil veinte, el Ministro instructor requirió al instituto demandante para que exhibiera copia fiel y exacta del acuerdo ACT-PUB/27/05/2020.05, de veintisiete de mayo de dos mil veinte, debidamente certificada, en el que constaran las firmas de los integrantes del Pleno del instituto referido, apercibido de que, en caso de ser omiso, se decidiría sobre la admisión o desechamiento del asunto.

Por acuerdo de veinticuatro de julio de dos mil veinte, atendido el requerimiento referido en el párrafo que antecede, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.

QUINTO.—Certificación. El dieciséis de octubre de dos mil veinte, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido



a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco (sic) para rendir sus informes respectivos transcurriría, para el Congreso del Estado, del diecinueve de octubre al nueve de noviembre y, para el Poder Ejecutivo, del cuatro al veinticuatro de agosto, ambos de dos mil veinte.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. Mediante oficio presentado el cinco de agosto de dos mil veinte, a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de María Lourdes López Sánchez, en su carácter de subconsejera jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del gobernador del Estado de Chiapas, presentó el informe requerido.

En acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor, al advertir que para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas debía existir nombramiento previamente otorgado por el consejero jurídico del gobernador de manera exclusiva para el desempeño de las funciones jurídicas encomendadas, sin que se hubiera exhibido, lo requirió para que, en el plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación, remitiera copia certificada del documento respectivo.

Mediante acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veinte, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas rindiendo el informe respectivo, sin perjuicio del pronunciamiento definitivo que sobre su oportunidad se emitiera al dictar sentencia, porque a esa fecha no se contaba con la constancia de notificación respectiva.

En el informe referido, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas manifestó, esencialmente, los siguientes argumentos.

Conforme a los parámetros definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las normas locales que regulan la integración de los órganos garantes, que derivan de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal y 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los argumentos del accionante son infundados y, por ende, los artículos 29, 34, 153, quinto, décimo y undécimo transitorios de la ley impugnada no son contrarios a la Carta Magna, por lo que debe reconocerse su validez.



Considera que debe calificarse infundado el **primer concepto de invalidez** porque el Estado de Chiapas tiene libertad para establecer el modelo de configuración del instituto local, de acuerdo a la recta interpretación de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116 fracción VIII, de la Constitución Federal y, 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin la obligación de replicar el modelo federal del Instituto Nacional de Transparencia, porque esa libertad implica la posibilidad de decidir la forma de integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes del instituto local.

Debe declararse **infundado** el argumento en el que se aduce la vulneración a la autonomía institucional del organismo garante, porque de la lectura conjunta de los artículos 29, quinto y décimoprimer transitorios de la ley impugnada, se tiene que se trata de un dictamen para proponer, al mismo tiempo, a los tres aspirantes que habrán de cubrir los tres cargos de comisionado, en vez de proponer ternas para elegir a un solo candidato.

Sería inconstitucional imponer a las Legislaturas Locales cierto modelo y procedimiento para la integración de su órgano garante local, como el establecido a nivel federal, puesto que se trata de una materia en la que las entidades federativas tienen libertad de configuración para definir el tiempo de duración del encargo de los comisionados, así como el procedimiento para su designación.

Debe declararse infundado el argumento en el que se plantea que el artículo 29 de la ley impugnada vulnera los principios de progresividad y no regresividad, en la medida en que el tema de elección de los comisionados del instituto local y el número de votos de diputados necesario para elegirlos no forma parte de la materia de derechos humanos.

Debe declararse infundado el argumento en el que se sostiene que artículo 29 de la ley impugnada inobserva los principios de independencia y autonomía del instituto local al exigir únicamente la mayoría de los diputados presentes, y no las dos terceras partes de votos, para elegir a los comisionados del organismo garante, toda vez que esa votación no es un requisito indispensable a la luz de las bases constitucionales para la conformación de los organismos garantes de las entidades federativas.



Contrario a la sostenido por el accionante, el hecho de que en el Senado de la República sí se requiera el voto de las dos terceras partes para elegir a los miembros del INAI no constituye un parámetro exigible para la constitución del instituto local de Chiapas ni para la norma que rige el procedimiento de selección de sus miembros, pues el Congreso del Estado de Chiapas tiene libertad de configuración para decidir el número de votos necesarios para elegir a los comisionados, sin tener que replicar el modelo del órgano federal, por lo que en ejercicio de esa facultad eligió la mayoría de diputados presentes, sin que ello trastoque los principios de independencia y autonomía local, porque el legislador de Chiapas normó bajo su criterio aquellos campos sobre los cuales tiene competencia expresa de acuerdo a la Carta Magna y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Si la Constitución Federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Constitución de Chiapas, la Ley Orgánica del Congreso Estatal y su reglamento interior no exigen que la designación de los comisionados del instituto local se realice con las dos terceras partes de los votos del Congreso, aplica la regla de la mayoría absoluta de diputados presentes, tal como lo prevé el artículo impugnado.

No es verdad que la exigencia de una mayoría absoluta de los diputados presentes para designar a los comisionados del instituto local reste legitimidad a su nombramiento, tampoco se minan las garantías institucionales del órgano autónomo local, porque muchos otros temas a cargo del Poder Legislativo de Chiapas también se deciden conforme a ese tipo de votación, lo que revela que ese mecanismo da efectiva representatividad a la toma de decisiones colegiadas.

Debe declararse **infundado** el argumento en el que se sostiene que la mayoría absoluta de diputados presentes para designar a los comisionados locales constituye un riesgo para la autonomía e independencia del órgano garante local, pues no existe fundamento legal, teórico, doctrinario o histórico para ello.

Esta votación no va en contra de la autonomía técnica del órgano garante, puesto que, aun con la elección a través de la mayoría absoluta de diputados presentes, el organismo garante local cuenta con la capacidad para decidir en los asuntos propios de su materia a través de procedimientos especializados y



personal calificado para atenderlos, toda vez que la ley vigente establece que en la conformación del instituto se procurará la inclusión de personas con experiencia en las materias de acceso a la información pública y de protección de datos personales, además de que exige como requisito para ser comisionado haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales de servicio público o académicas relacionadas con la materia, contar con título y cédula profesional, así como experiencia mínima de cuatro años en actividades de su profesión.

Aduce que la mayoría absoluta prevista en la disposición impugnada no vulnera la autonomía normativa, pues no implica que el organismo local cuente con absoluta facultad para emitir de manera autónoma sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

Debe declararse **infundado** el argumento en el que se sostiene que el artículo 29 de la ley impugnada es contrario a los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental porque genera un estado de incertidumbre jurídica al no establecer si se trata de una mayoría absoluta o relativa de votación la que se requiere para la aprobación o rechazo de los nombramientos de los comisionados del instituto local, pues la definición de que es mayoría absoluta a la que se refiere la norma impugnada proviene del conjunto normativo que regula al Congreso del Estado de Chiapas.

Además, dicho argumento resulta inoperante, ya que es de explorado derecho que no puede alegarse la inconstitucionalidad de una norma sólo porque no defina alguno de sus vocablos o locuciones, debido a que las leyes no son diccionarios.

Debe declararse **infundado** el argumento en el que se sostiene que el artículo 29 de la ley impugnada deja expuesta una omisión legislativa, porque el Congreso del Estado de Chiapas no establece la colaboración o participación del Poder Ejecutivo del Estado en el procedimiento de designación de los comisionados del órgano garante local, a pesar de que ello lo exige la Constitución Federal, porque el argumento deriva de la ineficiencia del instituto accionante para desentrañar el espíritu del procedimiento de designación que previó el



Legislador de Chiapas, que sí es conforme a los parámetros de regularidad constitucional definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Resulta adecuado que el Poder Legislativo Local se haya atribuido la facultad soberana sobre el procedimiento descrito en el artículo 29 de la ley vigente porque, por la misma naturaleza del Congreso del Estado, ahí se encuentran reunidas más voluntades y confianzas ciudadanas que en cualquiera de los otros dos Poderes Públicos de Chiapas, ya que los cuarenta diputados son elegidos democráticamente por la población y provienen de los diversos distritos electorales en que se divide el territorio de la entidad federativa, lo que demuestra una alta representación popular de todos los sectores de la población.

Contrario a lo que sostiene el accionante en el cuarto concepto de invalidez, el artículo 29 de la ley impugnada no trunca el periodo de siete años de los comisionados del instituto local, por el contrario, hace operativa la intención de la Carta Magna y la propia Constitución del Estado de Chiapas, a efecto de que nadie ejerza materialmente las funciones de comisionado por más de siete años.

En relación con el segundo concepto de invalidez, en el que se sostiene la inconstitucionalidad del artículo 34 de la ley impugnada porque prevé causas de remoción de los comisionados del organismo garante local, adicionales a las establecidas en el artículo 39 de la ley general, señala que no le asiste la razón al instituto porque ninguna de las disposiciones normativas referidas prevén causales de remoción de los comisionados, sino que remiten al título cuarto de la Constitución Federal, por lo que bajo esa premisa debe considerarse que las causales de remoción son las mismas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

No se opone a lo anterior el hecho de que, gramaticalmente, el numeral 34 de la ley impugnada parecería ser más extenso o que haga referencia a más cuerpos legales, pues lo cierto es que la remisión que hace a la Constitución del Estado de Chiapas y a la Ley de Responsabilidades Administrativas Local no añade causales de remoción a las inicialmente previstas, sino lo que hace es reconocer y establecer expresamente que los comisionados, sólo pueden ser destituidos o removidos por las autoridades estatales, conforme a la Constitución y a



las leyes del Estado, por lo cual el legislador optó por añadir la aclaración de que para remover a los comisionados del instituto local, además de acatar lo que dispone el Pacto Federal, también debían seguirse los términos de la Constitución Estatal y las leyes internas respectivas.

La interpretación que debe darse al título cuarto de la Constitución Federal, en relación con el artículo 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es en el sentido de que los comisionados locales podrán ser removidos de acuerdo a los procedimientos de responsabilidades de servidores públicos que establezcan las Constituciones y las leyes de la entidad federativa correspondiente, si cometen un delito, ejercen indebidamente su puesto, incurrir en corrupción o violan la Carta Magna, las leyes federales, la Constitución o las leyes del Estado de la República que corresponda.

Los artículos 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 de la Constitución Federal deben interpretarse en el sentido de que "*el juicio político*" no es únicamente el federal que señala la Carta Magna, sino también el "*juicio político estatal*" que establezcan la Constitución y las leyes locales, de ahí que los comisionados del órgano garante de Chiapas podrán ser sujetos del "*juicio político estatal*" que establece la Constitución de Chiapas en su artículo 111 y las leyes relativas que instrumenten ese procedimiento, como la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado.

Contrario a lo que sostiene el accionante, el artículo 34 de la ley impugnada no es violatorio de los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal, y menos del título cuarto, porque lejos de exceder sus mandamientos, en realidad da operatividad a las disposiciones constitucionales para que sean aplicables respecto de autoridades estatales que sólo pueden ser destituidas por el Congreso Local, el Tribunal de Justicia Administrativa Local o los órganos internos de control de los entes públicos estatales con base en la normatividad de la entidad federativa.

Si bien el Instituto local tiene plena autonomía e independencia para realizar las funciones para las que fue creado, también lo es que la atribución constitucional para regular la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de los organismos garantes es del Congreso del Estado



de Chiapas por disposición expresa de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, y particularmente, el artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Considera **infundado** el argumento en el que se sostiene que como los comisionados del órgano garante son casi jueces, les son aplicables las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y estabilidad en el cargo relativas a los verdaderos juzgadores, pues ello es incompatible con la función de comisionado, porque ese encargo público no está diseñado para que la persona ejerza sus servicios de manera ininterrumpida y continua, ni para que se ratifique y permanezca en el cargo indefinidamente, ya que la Constitución Federal y el artículo 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claros al señalar que el puesto de comisionado es temporal, improrrogable e irrepetible, por un máximo de siete años.

El artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, al señalar expresamente las causas de remoción de los comisionados locales, en realidad fortalece y hace operativa la estabilidad, permanencia e inamovilidad de esos servidores públicos, dado que les brinda absoluta seguridad y claridad sobre las únicas causas de responsabilidad por las que podrían ser destituidos, logrando el fin último que es permitir al funcionario ejercer sus actividades sin preocupaciones por su futuro, ni por los efectos nocivos que le pudieran causar sus determinaciones.

Debe declararse **infundado** el argumento en el que el INAI estima que como la ley impugnada modifica y amplía las causales de remoción de comisionados, en comparación con el artículo 22 de la ley abrogada, entonces es contraria al principio de progresividad, previsto en el artículo 1o., de la Constitución Federal, en tanto que las causales de remoción y sanción que establece el título cuarto de la Constitución Federal y otras disposiciones normativas tanto de carácter federal como local no se incluyen expresamente dentro de la materia de derechos humanos, ya sea en el catálogo constitucional o en el convencional del que forma parte nuestro país.

Contrario a lo sostenido por el accionante, el artículo 34 de la ley impugnada podría considerarse progresista en la materia porque da certeza y seguridad jurí-



dica en tres sentidos: primero, porque el interesado sabrá a qué ordenamiento jurídico debe dirigirse para encontrar las especificaciones del procedimiento de remoción de los comisionados; segundo, hacia los gobernados, porque en caso de que alguno de los comisionados incurra en alguno de los actos indebidos o inobservancias que se establecen para los tres procedimientos, se conocerá el procedimiento y sus etapas para su remoción, además de que la Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas fija la manera en que se puede denunciar a estos servidores públicos ante alguna irregularidad; y tercero, para los comisionados, porque también ellos conocerán cuál debe ser el debido proceso y las formalidades esenciales para que sean removidos de su cargo.

Es infundado el tercer concepto de invalidez, porque toda solicitud que un gobernado realice a un funcionario público, sin importar su naturaleza, debe ser respetuosa, pacífica y sin ofensas, lo que encuentra sustento jurídico en el artículo 8o., de la Constitución Federal.

Es aplicable la tesis aislada 2a. XII/2019 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA CONSULTA RELATIVA QUE AL EFECTO PRESENTEN LOS SOLICITANTES, DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA EJERCER EL DERECHO DE PETICIÓN."

La única diferencia entre el artículo 153 de la ley impugnada con el numeral 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es que el primero sí establece expresamente la exigencia de que la solicitud o petición inicial sea pacífica y respetuosa, en tanto que el segundo no lo hace, sin que ello implique que no contenga también ese requisito, pues no deriva de su mención expresa en la ley, sino del mandato establecido en el artículo 8o., de la Constitución Federal.

Lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 153 de la ley impugnada no constituye la adición de una causa de improcedencia, sino la regulación en el plano local del mandato constitucional de que toda petición a un servidor público debe ser en términos no ofensivos ni con lenguaje obsceno, necesaria para salvaguardar el derecho al honor y la reputación de los servidores públicos encargados de dar trámite a la solicitud.



La medida prevista en el cuarto párrafo del artículo 153 de la ley impugnada supera el test de proporcionalidad porque encuentra una finalidad constitucionalmente válida, al tratarse de un deber y una facultad del Estado asegurar y maximizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión, para lo cual es necesario reglamentar la forma en que se realiza una solicitud de información, armonizándola con el marco jurídico y, en especial, con la institución del derecho de petición.

Es idónea y necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, al ser la única forma en que, dentro de un parámetro mínimo de respeto en la manera de redactar las solicitudes, los sujetos obligados estarán en aptitud de prestar sus servicios, propiciando con ello el mayor y más eficaz ejercicio de ese derecho, pero siempre en un ambiente democrático y respetuoso en el que se garantice el honor, reputación y dignidad de los funcionarios y de los propios solicitantes.

Es una medida proporcional en sentido estricto porque, si bien se trata de una limitante al exigir que la solicitud de acceso a la información se haga de determinada forma, el derecho humano no se ve excesivamente limitado si se toma en cuenta que se podrá prevenir y requerir al solicitante para que corrija o modifique su petición y, de esta manera, desaparezca el lenguaje "irrespetuoso" u "obsceno".

Debe declararse **infundada** la afirmación en el sentido de que el artículo 153 de la ley impugnada establece mayores requisitos de procedencia para una solicitud de información que los previstos en el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, por ello, resulta inconstitucional, pues la adición a la disposición impugnada fue mencionar de modo expreso lo que ordena el artículo 8o. del Pacto Federal.

Si bien no existen parámetros establecidos que objetivamente indiquen qué es irrespetuoso u obsceno, lo cierto es que a través de la razón y el uso cotidiano del lenguaje, se pueden encontrar indicios y señales claras de situaciones que representen una ausencia de respeto y decencia en la forma de expresarse de otra persona.



Es infundado el cuarto concepto de invalidez porque no hay base jurídica para que el Congreso del Estado de Chiapas tuviera que esperar a que concluya el periodo para el cual fueron nombrados los actuales encargados de despacho del instituto local, toda vez que dentro de las razones adoptadas por el Congreso para extinguir el anterior órgano garante se encuentra precisamente el de cumplir con la intención y finalidad constitucionales de impedir que los comisionados en ningún caso duren en su puesto más de siete años, tal como lo ordena el numeral 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con las normas impugnadas, el Poder Legislativo de Chiapas privilegió que dos de sus tres comisionados ya no sigan prolongándose en su puesto por más de siete años, en virtud de que ya habían cumplido dicha temporalidad en el cargo, incluso desde antes de la entrada en vigor de la ley impugnada.

No debe perderse de vista que en la reforma al artículo 90 de la Constitución de Chiapas, que dio sustento a la erección del instituto local como órgano constitucional autónomo, si bien se estableció que los consejeros en funciones al tres de diciembre de dos mil catorce podían participar en el procedimiento de designación de los nuevos consejeros, no se dispuso que los plazos de siete años en el cargo volverían a iniciar, como si nunca hubieran sido consejeros, en caso de que los miembros en funciones resultaran electos como los nuevos integrantes del órgano garante.

Aduce que las normas constitucionales y legales del Estado de Chiapas, tanto vigentes como abrogadas, sobre el instituto local, han señalado consistentemente que la duración del cargo de los consejeros o comisionados no puede ser de más de siete años, y si bien tales preceptos han tenido aplicación distinta en el tiempo y sufrido reformas, no puede obviarse que, en todos los casos, la temporalidad máxima para los integrantes del órgano garante local es la misma.

La extinción del órgano garante respondió a las disposiciones constitucionales vigentes, especialmente al espíritu de la Norma Suprema, ya que con ello se logró respetar el tope máximo de siete años que puede durar una persona como comisionado.

Lo relevante para contar el tiempo que una persona lleva en el cargo es saber desde qué día se desempeñó como miembro del organismo especializado



en transparencia. Al respecto, es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 74/2018.

Es **infundada** la aseveración del instituto en el sentido de que el artículo quinto transitorio de la ley impugnada tiene como efecto remover de manera anticipada a los comisionados del órgano garante local, toda vez que no tuvo lugar la remoción de funcionarios, sino la extinción total de un organismo anterior lo que implicó la pérdida de eficacia jurídica de los nombramientos anteriormente realizados, de modo que, jurídicamente, los integrantes actúan como encargados de despacho.

Lo que se debió impugnar fue el artículo segundo transitorio de la ley cuestionada, y no sólo de forma aislada el transitorio quinto, ya que, en estricto derecho, fue esa la porción normativa que restó eficacia jurídica a los nombramientos de los actuales encargados de despacho del instituto local, al ordenar que todas las disposiciones que se opusieran a la ley vigente ya no se aplicarían en adelante.

Los transitorios de la ley impugnada, ya no dispusieron que los encargados del despacho de comisionados continuarían en su encargo por todo el periodo señalado en su nombramiento, sino que seguirán prestando sus servicios, hasta que el Congreso del Estado designara a los comisionados titulares.

La nueva designación y nombramiento de comisionados no afecta la autonomía del organismo garante local, porque ésta no se determina en los procesos de designación o remoción de sus integrantes, sino en la práctica libre y técnica que estos puedan tener a la hora de operar institucionalmente.

Con el diseño normativo del artículo quinto transitorio, el Congreso del Estado no rompe con el principio de división de poderes en perjuicio del instituto local porque no invade la esfera competencial del organismo garante ni se irroga atribuciones que no le corresponden, y mucho menos coloca al instituto local en subordinación o dependencia del Congreso del Estado; sino que, en ejercicio de la libertad y configuración para diseñar el modelo del órgano garante para Chiapas, decidió la forma de integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes del instituto local.



Es infundado el quinto concepto de invalidez, porque resulta aplicable el término de cuarenta días que establece el numeral 32 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, para los casos en que las personas que anteriormente ostentaban el cargo de comisionado, dejan la vacante por una causa diferente a la conclusión de su periodo de siete años.

Una interpretación armónica y funcional entre los artículos cuarto y quinto transitorios de la ley local combatida deja ver que sí existe un plazo determinado para que el Poder Legislativo del Estado de Chiapas designe a los comisionados del organismo local, consistente en el máximo de sesenta días hábiles, ya que el nombramiento de los integrantes del órgano garante se hará a través de la expedición de ordenamientos jurídicos como la convocatoria pública para los candidatos a comisionado, la elaboración del dictamen de proposición de los perfiles idóneos y la votación del Pleno del Congreso en que se aprueben o rechacen las ternas respectivas.

Si bien el artículo décimo transitorio establece que el Congreso del Estado llevará a cabo de inmediato las acciones que le competan para hacer operativa la ley vigente, dicho precepto no puede interpretarse y aplicarse de forma aislada pues ello llevaría a la conclusión de que las designaciones de los comisionados debieron realizarse el mismo día de la entrada en vigor de la ley impugnada; lo jurídicamente acertado es darle aplicación al quinto transitorio con el cuarto, puesto que sólo de esa manera el Congreso podrá ejercer sus facultades para cumplir con la ley local en términos de las disposiciones legales aplicables.

Los plazos de cuarenta y sesenta días, no han iniciado para el Congreso del Estado, pues la ley impugnada se publicó y entró en vigor el uno de abril de dos mil veinte, esto es, durante la pandemia, por lo que, aun cuando las disposiciones de la ley local ya están en vigor, la designación de los comisionados locales que prevén los artículos cuarto, quinto, décimo y undécimo transitorios no han podido comenzar a aplicarse, ante las medidas extraordinarias de las autoridades de salud contra el virus, hacen imposible, además de irresponsable, que se inicie la convocatoria para que se hagan postulaciones ciudadanas para el puesto de comisionados del instituto local, porque hacerlo implicaría ir contra las medidas de distanciamiento social y resguardo domiciliario, en tanto que se requiere la con-



currencia de legisladores, personal operativo del Congreso y los candidatos al encargo y demás acompañantes.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas. Por oficio presentado el once de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de José Octavio García Macías, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso del Estado de Chiapas, rindió el informe que le fue requerido.

Toda vez que al rendir el informe respectivo, no se exhibió el documento con el que se acreditaba la personalidad con la que se ostentó el representante del Congreso del Estado de Chiapas, mediante acuerdo de once de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor lo requirió para que remitiera el documento respectivo.

Posteriormente, en acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, una vez atendido el requerimiento decretado, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Chiapas rindiendo el informe de forma extemporánea, porque conforme a la certificación correspondiente, el plazo de quince días hábiles con los que contaba para su presentación, transcurrió del diecinueve de octubre al nueve de noviembre de dos mil veinte, por lo que si el escrito respectivo se depositó por mensajería (DHL Express), y se recibió en este tribunal el once de noviembre de dos mil veinte, resultaba evidente su presentación extemporánea.

OCTAVO.—Alegatos. Mediante oficios presentados el veintiséis de enero y nueve de febrero, ambos de dos mil veintiuno, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas, respectivamente, formularon los alegatos que estimaron convenientes.

NOVENO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de once de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promueve este medio de control constitucional contra diversos preceptos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Número 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y 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.

Bajo este contexto, se advierte que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el uno de abril de dos mil veinte, fecha en la cual se encontraban suspendidos



los plazos en este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el uno de junio de dos mil veinte, es evidente que la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna, aun y cuando se presentara antes de que iniciara el cómputo del plazo respectivo.

TERCERO.—Legitimación. En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ se estableció que el organismo garante que instituye el artículo 6o. de la Constitución Federal está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las Legislaturas Locales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, además, en términos de los artículos 59,⁶ en relación con el 11, primer párrafo,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de las leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

⁶ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁷ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en representación legal del instituto, calidad que acredita con la copia certificada de la credencial expedida por el instituto actor, así como con el Acuerdo ACT-PUB/27/05/2020.05, emitido por los comisionados del Pleno del instituto referido, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;⁸ 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;⁹ 6, 8, 12, fracciones I, IV y XXXV, 18, fracciones IV, XIV, XVI y XXVI, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹⁰

⁸ "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."

⁹ "Artículo 35. Son atribuciones del Pleno, las siguientes:

"...

"XVIII. Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria."

¹⁰ "Artículo 6. El Pleno es el órgano superior de dirección del instituto, facultado para ejercer las atribuciones que le establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de la materia y demás disposiciones que resulten aplicables."

"Artículo 8. El Pleno es la máxima autoridad frente a los comisionados en su conjunto y en lo particular, y sus resoluciones son obligatorias para éstos, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas."

"Artículo 12. Corresponde al Pleno del instituto:

"I. Ejercer las atribuciones que al instituto le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley general, la Ley Federal, la Ley de Protección de Datos Personales, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables;

"...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria;

"...



Ahora, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹¹ la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ser aprobada por la mayoría de sus miembros, lo que sucedió en el acuerdo ACT-PUB/27/05/2020.05, en el que se determinó lo siguiente.

"ACUERDO

"PRIMERO. Se instruye al director general de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para que elabore el documento e interponga

"XXXV. Deliberar y votar los proyectos de acuerdos, resoluciones y dictámenes que se sometan a su consideración."

"Artículo 18. Los comisionados tendrán las siguientes funciones:

"...

"IV. Proponer al Pleno la interposición de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, en términos de la fracción II, inciso h) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"...

"XIV. Conocer de los asuntos que le sean sometidos para su aprobación por el Pleno;

"...

"XVI. Suscribir los acuerdos, actas, resoluciones y demás documentos que determine el Pleno;

"...

"XXVI. Someter a consideración del Pleno los proyectos de acuerdos, resoluciones y disposiciones normativas que permitan el cumplimiento de las funciones del instituto."

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

¹¹ "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."



acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 29, 34, 153, quinto, décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el uno de abril de dos mil veinte.

"SEGUNDO. Se instruye a la secretaria técnica del Pleno, para que, por conducto de la Dirección General de Atención del Pleno, realice las gestiones necesarias a efecto de que el presente acuerdo se publique en el portal de internet del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"TERCERO. El presente acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"CUARTO. Se instruye al secretario técnico del Pleno que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expida certificación del presente acuerdo, para agilizar su cumplimiento

"Así lo acordaron, por unanimidad de las comisionadas y de los comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Óscar Mauricio Guerra Ford, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Josefina Román Vergara y Francisco Javier Acuña Llamas, en sesión ordinaria celebrada el veintisiete de mayo de dos mil veinte, ante Hugo Alejandro Córdova Díaz, Secretario Técnico del Pleno."

En ese sentido, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en representación legal del instituto.

CUARTO.—Oportunidad del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. Toda vez que en acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veinte se tuvo al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa rindiendo el informe en la presente acción de inconstitucionalidad, sin perjuicio del pronun-



ciamiento definitivo que sobre su oportunidad se emitiera al momento de dictar sentencia, en atención a que, a esa fecha, no se había recibido debidamente diligenciada la constancia de notificación al Poder Ejecutivo del Estado, en este apartado se procede a emitir el pronunciamiento respectivo.

De las constancias remitidas por el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas,¹² se advierte que el acuerdo de veinticuatro de junio de dos mil veinte, mediante el cual se dio vista al Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindiera el informe requerido en relación con el presente asunto, le fue notificado el dieciséis de julio de dos mil veinte, día inhábil en términos de lo previsto en los puntos primero y segundo del Acuerdo General Número 13/2020 de trece de julio de dos mil veinte, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ por lo que la notificación del acuerdo respectivo, debe considerarse efectuada el día hábil siguiente, esto es, el tres de agosto de dos mil veinte.

En ese sentido, el plazo de quince días hábiles con el que contaba la autoridad demandada para la presentación del informe transcurrió del cuatro al veinticuatro de agosto de dos mil veinte; de tal manera que si se recibió a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el cinco de agosto de dos mil veinte, se presentó oportunamente.

QUINTO.—Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que deben analizarse las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

¹² Las constancias de notificación del acuerdo de admisión de la presente acción de inconstitucionalidad a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas, se recibieron a través del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de noviembre de dos mil veinte.

¹³ "PRIMERO. Se cancela el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

"SEGUNDO. Durante el periodo indicado en el punto primero de este Acuerdo General, se prorroga parcialmente la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal por lo que, con las salvedades indicadas en el punto tercero del presente instrumento normativo, esos días se declaran inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos."



En el caso, se observa que el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas aduce que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente respecto de los artículos quinto y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, al considerar que no se trata de normas generales.

Sostiene que las disposiciones referidas no reúnen las características de una norma general en su aspecto material, ya que no regulan situaciones generales, abstractas e impersonales, ni deben aplicarse continuamente en el futuro, sino que son normas con efectos particulares, concretos e individuales, cuya aplicación se limitará a una sola ocasión.

Así lo considera debido a que se emitieron para aplicarse expresa, concreta y particularmente a quienes actualmente fungen como encargados del despacho del Instituto de Transparencia del Estado de Chiapas, a fin de que continúen en su encargo hasta que el Congreso Local realice las nuevas designaciones, lo que se traduce en que su aplicación es exclusiva para dichos funcionarios.

Consecuentemente, considera que si bien los artículos quinto y décimoprimeros transitorios formalmente son preceptos de una ley, lo cierto es que materialmente constituyen un decreto, en tanto se trata de una resolución o disposición del Congreso del Estado de Chiapas sobre un asunto de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido.

La referida causa de improcedencia debe declararse **infundada** en atención a las consideraciones siguientes.

En principio, este Tribunal Constitucional ha sostenido que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 1o. y 105, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, de ahí que dicho medio de control constitucional sólo es procedente contra normas de carácter general, es decir, leyes o tratados internacionales, ya que la intención del órgano reformador de la Constitución, al crear este medio de control constitucional, fue



instituir un procedimiento que permitiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución Federal, y que las sentencias respectivas tuvieran efectos generales.¹⁴

Asimismo, se ha sostenido que para efecto de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino al contenido material del acto impugnado, en la medida en que dicho elemento es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.¹⁵

¹⁴ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 22/99, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10, de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.". Datos de localización: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 257, registro digital: 194283.

¹⁵ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 23/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.



Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2011**,¹⁶ el Pleno de este Alto Tribunal abundó sobre la teleología del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal y la amplitud del término norma general, en el sentido de que el uso de ese concepto tiene como objetivo ampliar los elementos identificadores de una norma impugnada vía acción de inconstitucionalidad, en primer lugar, porque se tiene que dar una utilidad al término norma general del Texto Constitucional y, en segundo lugar, porque también debe tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 constitucional contempla la procedencia de la acción contra leyes federales, leyes locales o leyes electorales.

Consiguientemente, se determinó que pueden ser reclamables leyes que presuponen que su contenido es abstracto, impersonal y general (que es un acto formalmente legislativo), pero también se acepta que si se examinara únicamente la característica formal de la legislación, se dejarían fuera otras normas que constitucionalmente pretenden ser objeto de control de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se sostuvo que la finalidad del concepto "*norma general*", como presupuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es extender la competencia de la materia impugnada no sólo a las disposiciones vistas formalmente como una ley, es decir, como un acto formalmente legislativo, sino a otras que comparten sus características como, por ejemplo, los tratados interna-

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.". Datos de localización: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 256, registro digital: 194260.

¹⁶ Fallada en sesión de seis de diciembre de dos mil once, en relación con el análisis de la causa de improcedencia, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se determinó que es procedente la controversia constitucional. Los Ministros Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.



cionales o reglamentos de ley, por eso expresamente se señaló que ese elemento formal identificador puede ser interpretado de manera sistemática y llegar incluso a incluir normas que no sean formalmente leyes, sin que pudiera utilizarse para declarar la improcedencia de la acción contra normas con rango de ley bajo un mero análisis material.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 39/2013**,¹⁷ el Tribunal Pleno declaró infundada la causa de improcedencia aducida por la diputada presidenta de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura del Congreso de Estado de Aguascalientes en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente, en términos de los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción VIII, de la ley de reglamentaria de la materia, en virtud de que se solicitó la invalidez de la reforma al párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad, al estimar que vulnera los derechos que como diputados adquirieron y no por existir una posible contradicción de una norma general con la Carta Magna.

Al respecto, el Tribunal Pleno consideró que, con independencia de los planteamientos de la parte actora, el artículo cuestionado sí constituía una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, que hacía procedente la acción de inconstitucionalidad, con apoyo en la jurisprudencia P/J. 5/99, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL."¹⁸

¹⁷ Fallada el dos de junio de dos mil quince, en relación con el análisis de las causas de improcedencia, se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

¹⁸ Cuyo texto es el siguiente: "Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual Legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes Legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.". Datos de identificación: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, registro digital: 194616.



De esta manera, en tanto que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentra delimitada por el carácter de la norma controvertida (que exige tener el carácter de ley o tratado), será indispensable analizar en cada caso la naturaleza jurídica de los actos cuya validez se impugna partiendo de la base de que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, es decir, la ley es aquella que emite la autoridad legislativa y que regula una situación jurídica para el futuro, siendo de observancia obligatoria, general, impersonal y abstracta.

Bajo ese esquema, a efecto de determinar la procedencia o improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, en el punto que se examina, resulta conveniente analizar la naturaleza jurídica de las normas combatidas, con el fin de establecer si constituyen o no normas de carácter general y, en su caso, si son susceptibles de controvertirse a través de este medio de control constitucional.

Las disposiciones normativas respecto de las cuales se aduce la actualización de la causa de improcedencia son del tenor siguiente:

"Artículo quinto. Los actuales comisionados continuarán en su encargo hasta en tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; pudiendo ser elegibles para un nuevo nombramiento."

"Artículo décimoprimer. Por única ocasión el Congreso del Estado, deberá designar en los términos previstos por el artículo 29 de la presente ley, a los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, quienes durarán en el ejercicio de sus funciones 7, 6, 5 años respectivamente; lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

Como se observa, el artículo **quinto transitorio** prevé que los comisionados que desempeñan el cargo a la entrada en vigor de la ley impugnada continuarán en su encargo en tanto el Congreso del Estado de Chiapas realice las nuevas designaciones, así como la posibilidad de ser elegidos para un nuevo nombramiento.



Por su parte, el artículo **décimoprimer transitorio** establece que, por única vez, los comisionados que al efecto designe el Congreso Local durarán en el ejercicio de sus funciones siete, seis y cinco años, respectivamente, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁹

A través de ambos preceptos, el legislador local reguló la integración del instituto garante local durante el proceso de transición al nuevo instituto, a efecto de que no quede acéfalo, derivado de que decretó su extinción ante la emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

En ese sentido, este Alto Tribunal estima que haciendo un análisis textual y sistemático del contenido de las disposiciones cuestionadas se llega a la conclusión de que ambos preceptos son normas generales que pueden ser sometidas a control de regularidad en una acción de inconstitucionalidad.

En primer lugar, porque son normas que se originan a partir de un acto legislativo al haber sido emitidas por el Congreso del Estado de Chiapas a través del cumplimiento del procedimiento legislativo correspondiente que tuvo como finalidad expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de dicha entidad federativa.

No obstante, la problemática que plantea el Poder Ejecutivo demandado al rendir su informe es que, si bien los preceptos impugnados forman parte de una ley, lo cierto es que no cumplen con una de las principales características de la ley, a saber, la generalidad, en la medida en que no obligan a todos los

¹⁹ "Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género.

"La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."



gobernados que se sitúen dentro de sus supuestos normativos, sino que sólo están dirigidas a los actuales encargados del despacho del Instituto de Transparencia del Estado de Chiapas, al definir la temporalidad y conclusión de su encargo público.

Ahora, en relación con el carácter transitorio de las normas impugnadas, es importante precisar que las normas transitorias buscan establecer los lineamientos provisionales o de tránsito que permitan la eficacia de otra norma materia de una reforma o modificación; sin embargo, no por el hecho de ser normas transitorias pierden su factible elemento de generalidad, pues el examen de la naturaleza de la norma depende de cada caso concreto y, por lo tanto, su posible grado de generalidad, abstracción e impersonalidad no se ve afectado necesariamente por tener que ser interpretadas de manera sistemática con otras disposiciones del ordenamiento jurídico, a fin de darles eficacia, ni por su potencial carácter finito, sino lo que importa es verificar que esa disposición transitoria siga teniendo efectos para que, a su vez, se le puedan dar efectos de invalidez al fallo, al no ser retroactivos salvo en materia penal.²⁰

En ese sentido, aun cuando las disposiciones impugnadas son de carácter transitorio, deben ser objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad, por lo que este Tribunal considera que el hecho de que las normas sean transitorias no afecta su naturaleza como ley, dado que ello no las convierte formalmente en automático en un acto administrativo o de aplicación de la ley emitida por el Congreso del Estado de Chiapas.

Además, de su contenido material, se advierte que los preceptos cuestionados establecen supuestos generales, abstractos e impersonales, atributos

²⁰ Similares consideraciones sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, fallada el veintisiete de junio de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en el subapartado A, denominado "*Impugnabilidad de la norma*", consistente en desestimar la causa de improcedencia respectiva y determinar que el decreto reclamado gozaba de las características de generalidad y abstracción necesarias para poder ser impugnado a través de una acción de inconstitucionalidad. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra.



propios de una norma general y, por tanto, pueden ser impugnados a través de este medio de control constitucional.

En efecto, los artículos transitorios establecen la permanencia de los actuales comisionados hasta que el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, en las que por única ocasión deberá designarlos por periodos escalonados a efecto de cumplir con los lineamientos que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de esta manera, analizadas de forma sistemática con el régimen transitorio al que pertenecen, puede considerarse que ambas se tratan de normas generales porque establecen un aspecto relacionado con la designación de los comisionados que integrarán el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas respecto a la duración de sus cargos, en los que se habilita a un órgano del Estado, esto es, al Congreso del Estado de Chiapas para que realice su designación, por el tiempo que ahí se refiere, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en la ley general referida.

Aunado a que, en términos estructurales, dichas normas transitorias no sólo tienen como destinatarios a los comisionados del instituto local, sino también al órgano con competencia en el proceso de su designación, así como a cualquier órgano o persona que pretenda advertir cuál es el periodo de duración del cargo de los comisionados del órgano garante local.

Además, este sistema normativo irradia sobre la demás normatividad aplicable, particularmente, en cuanto a la duración del cargo de los actuales comisionados, así como al régimen de escalonamiento para la designación de los siguientes; máxime que son los únicos preceptos fundamento legal del nombramiento de los comisionados que, a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, integran el instituto local; y que se trata de normas cuya vigencia y consecuencias se prolongarán hasta la finalización del régimen transitorio de renovación escalonada del instituto garante local, lo que hace posible darle efectos a la sentencia.

En ese sentido, es posible advertir que parte de los efectos de las normas reclamadas radica en regular el mandato de los comisionados como órganos simples, independientemente de las personas que ocupen tal función.



Por ende, la generalidad, abstracción e impersonalidad de las normas reclamadas se hace latente a partir de lo distintivo de su propio contenido, pues actualmente no es posible conocer cuándo, cuántas veces y bajo qué supuestos será necesario actualizar el supuesto previsto para efectos de designar a los comisionados del instituto garante local, por lo que no desaparecen después de aplicarse a un caso previsto y determinado.

Además, no puede confundirse entre una norma individualizada que tiene como destinatario a un individuo en concreto como parte de la hipótesis normativa, con el órgano que detenta una facultad para llevar a cabo acciones dependientes de eventos contingentes, en el caso concreto, la habilitación para la designación de los comisionados que integrarán el órgano garante local.

Consecuentemente, al resultar **infundada** la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, lo procedente es entrar al estudio de la constitucionalidad de los preceptos transitorios impugnados.

Finalmente, en el escrito de alegatos, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas señala que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el Decreto 203, por el que se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, se emitió conforme a las formalidades del procedimiento legislativo y con base en la facultad constitucional concedida al órgano legislativo, así como a la libertad de configuración que ostenta el legislador ordinario para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, además porque el contenido de las normas que se controvierten no son contrarias a la Constitución Federal.

En las páginas trece y catorce del escrito de alegatos, el Congreso Local insiste en la improcedencia de la acción sobre la base de que el contenido de los artículos impugnados no contravienen lo estipulado en las normas federales, porque fueron emitidas para mejorar los mecanismos que tanto el Congreso y la Comisión Legislativa pudieran llevar a cabo y desahogar con mayor claridad el procedimiento de selección de los comisionados que conformaran el instituto local, garantizando la transparencia, independencia y participación de la sociedad en su elección, en respeto de la autonomía e independencia del órgano constitucional autónomo local.



Sin embargo, la referida causa de improcedencia debe **desestimarse** porque se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del presente medio de impugnación, como lo ha establecido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²¹

Lo anterior, toda vez que, si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deben estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobrepasar respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

Del escrito de demanda se desprende que una de las cuestiones planteadas en el presente asunto consiste en la vulneración a la autonomía e independencia del organismo garante local derivado del procedimiento de designación de los comisionados que integren el organismo garante local, así como por el establecimiento de causas de su remoción, adicionales a las establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a los parámetros constitucionales en la materia.

En ese sentido, para determinar si las normas generales impugnadas, en efecto, fueron emitidas conforme a las formalidades del procedimiento legislativo y con base en la facultad constitucional concedida al órgano legislativo, así como a la libertad de configuración que ostenta el legislador ordinario para regular la materia de transparencia y acceso a la información pública y protección

²¹ Cuyo texto es: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital: 181395.



de datos personales en posesión de sujetos obligados, y si el contenido de las normas que se controvierten no son contrarias a la Constitución Federal, como lo afirma el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, sería necesario estudiar los conceptos de invalidez.

Así, analizar la causa de improcedencia invocada en los alegatos de la autoridad demandada implicaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del fondo del asunto, de tal manera que el argumento del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (sic) sobre la improcedencia de la acción debe **desestimarse**.

SEXTO.—Precisión de la litis. De conformidad con el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados en la demanda.²² Como se ha apuntado anteriormente, el accionante impugnaba los artículos 29, 34, 153, quinto, décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Sin embargo, debe señalarse que de la lectura integral del escrito de demanda, se aprecia que no todos los preceptos señalados se impugnan en su totalidad, sino que, respecto del artículo 153, únicamente se impugna el último párrafo, por lo que a dicha porción normativa se limitará el estudio.

Precisado lo anterior, **el estudio de fondo se circunscribe a analizar la constitucionalidad de los artículos 29, 34, 153, último párrafo, y quinto, décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.**

SÉPTIMO.—Estudio de fondo.

Tema 1. Parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la informa-

²² "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados ... en la demanda ..."



ción y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

En relación con la creación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en las entidades federativas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2018,²³ en la parte que interesa, el Pleno de este Tribunal reconoció la validez del artículo 2o. apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, que establece el procedimiento de designación de comisionados del organismo garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en dicha entidad federativa.

Al respecto, el Pleno sostuvo que de los artículos 6o. y 116, fracción VIII, de la Constitución General, así como 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se obtienen los parámetros a los que las entidades federativas deben sujetarse en la creación de los órganos garantes locales, a saber:

- 1) Para el ejercicio del derecho a la información, tanto la Federación como los Estados en el ámbito de sus competencias deben observar los principios y bases que establezca la Constitución Federal.
- 2) Deben contar con un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.
- 3) La conformación numérica de los integrantes del órgano garante local debe corresponder con un número impar y estos se denominarán comisionados.
- 4) La intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los integrantes del órgano garante.
- 5) Previamente al nombramiento, debe realizarse una amplia consulta a la sociedad.

²³ Fallada en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



6) La duración del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.

7) Debe procurarse la equidad de género entre los integrantes.

Atendiendo a los referidos parámetros, el Pleno resolvió que las normas impugnadas no contrariaban el artículo 6o. de la Carta Magna, así como las disposiciones antes invocadas de la ley general de la materia, en virtud de que el artículo 116 de la Constitución General ordena que las entidades federativas establezcan organismos conforme a las bases establecidas en el artículo 6o. de la propia Norma Fundamental.

Así, esta Suprema Corte precisó que conforme a ese marco constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública concedió a los Estados libertad de configuración legislativa para regular el proceso de nombramiento de los comisionados, dentro de los parámetros constitucionales señalados, pues únicamente establece que dichos procesos deben salvaguardar los principios de transparencia, independencia y participación de la sociedad.

En ese sentido, el Pleno determinó que la norma impugnada respetaba los principios y bases previstos en artículo 6o., constitucional y en la ley general de la materia porque establecía que, para la designación de los comisionados del órgano garante sonorense, se requería la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales; disponía que, previamente a que el gobernador del Estado de Sonora enviara la terna al Congreso Estatal, se realizaría una consulta con la participación de la sociedad; ordenaba la procuración de la equidad de género en la conformación del organismo garante local, cumpliéndose con la Carta Magna y la ley general respectiva; asimismo, resolvió que el artículo impugnado tampoco contrariaba las bases constitucionales en cuanto a la integración colegiada y autónoma con número impar, la duración en el cargo, y el deber de privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información.

A la luz del parámetro fijado por este Tribunal Constitucional en el mencionado precedente, se procede a analizar los planteamientos formulados por el accionante.



Tema 2. Artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas. En el primer concepto de invalidez, el accionante sostiene que el referido artículo es contrario a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo impugnado textualmente establece:

"Artículo 29. El instituto estará integrado por tres comisionados, uno de los cuales tendrá el carácter de comisionado presidente, quien asumirá la representación legal del mismo.

"La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, bajo el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso del Estado a través de la Comisión Legislativa correspondiente emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse, a efecto de recibir las solicitudes durante un periodo de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

"Podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.

"II. Concluido el plazo para el registro de los aspirantes al cargo de comisionado, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa correspondiente publicará el número de aspirantes registrados y dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas, determinando quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la presente ley, mismos que continuarán con el procedimiento de selección.

"III. Los aspirantes que hubieren cumplido con los requisitos serán convocados dentro de los cinco días naturales siguientes a comparecer de manera personal al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa correspondiente.



"IV. Concluido el periodo de entrevistas, la Comisión Legislativa correspondiente realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, mediante el dictamen correspondiente a fin de proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

"V. El Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente.

"En caso de no obtener la votación requerida, el Congreso del Estado, deberá iniciar el procedimiento previsto en el presente artículo, en el cual podrán participar de nueva cuenta los aspirantes que participaron en el proceso anterior de selección.

"VI. Las personas designadas para ocupar los cargos de comisionado, protestará (sic) ante el Pleno del Congreso."

Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es fundado y suficiente para declarar la invalidez total del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en la parte que el accionante sostiene la inconstitucionalidad de la norma en que el legislador de esa entidad no estableció un esquema de colaboración entre Poderes para la designación de los comisionados del instituto garante local.

Como se ha determinado con antelación, este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2018,²⁴ que cita la accionante, se pronunció por los parámetros que el legislador local debe atender en la creación de los organismos garantes locales, entre los que se encuentra la colaboración de Poderes en la designación de los comisionados que los integrarán.

²⁴ Fallada en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



Esta participación de Poderes en el procedimiento de designación de los comisionados de los organismos garantes locales constituye una de las bases establecidas en el artículo 6o., específicamente en su fracción VIII, a las que remite el diverso 116, fracción VIII, de la Constitución General, y que deben observar –necesariamente– las Legislaturas Locales al momento de establecer el referido procedimiento de nombramiento en su legislación.

La importancia de la participación del Poder Ejecutivo en el procedimiento de nombramiento de los comisionados quedó plasmada en el dictamen de la Cámara de Origen respecto de las iniciativas que dieron lugar a la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el siete de febrero de dos mil catorce.

Del dictamen se advierte que las comisiones advirtieron que la colaboración de Poderes en la designación de los comisionados que integrarían el instituto garante generaría la plena independencia de dichos comisionados respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, además de que su intervención constituye una condición importante para evitar la partidización de sus funcionarios, o su dependencia implícita hacia un Poder Supremo.

En el dictamen también se precisó que el método de designación de los comisionados, así como el procedimiento que se debe seguir para su conformación, establecido en el artículo 6o., constitucional, tuvo como base criterios, comentarios y exposiciones de diversos organismos e instituciones en los que se propusieron diversos modelos de designación, de los que se obtuvo la preferencia por una colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con lo que se generaba la independencia de los comisionados respecto de dichos Poderes.

Se precisó que la determinación de generar este mecanismo de nombramiento deriva de que el órgano constitucional autónomo es una instancia híbrida que realizaría actividades de autoridad administrativa y actividades jurisdiccionales de última instancia. Que esta mecánica de nombramiento que involucra a dos Poderes garantiza la autonomía del organismo garante, así como su debida integración y funcionalidad, pues en el caso de que el presidente de la República objetare en dos ocasiones el nombramiento hecho por el Senado,



sería éste, a través del procedimiento previsto en la Constitución y en la ley, quien nombraría de forma directa y autónoma a los comisionados.

Así, se consideró que los nombramientos debían hacerse por el Senado, por tratarse de un organismo ciudadano que vela por el respeto de los derechos humanos y garantías individuales relativas al derecho de acceso a la información.

Señaló que la objeción es el mecanismo idóneo para la conformación de un esquema de coparticipación en la designación de los comisionados, ya que intervienen dos Poderes de la Unión que generan los contrapesos necesarios para un adecuado funcionamiento e independencia en las determinaciones y actuaciones del organismo garante del derecho de acceso a la información.

Por su parte, la Cámara Revisora, al emitir el dictamen, señaló que por la importancia del organismo garante nacional, era trascendente tener una pluralidad de criterios en el proceso de elección de los comisionados, lo que sería posible al adoptar como mecanismo el nombramiento concurrente, en el que el Senado propone el nombramiento, previa consulta pública a la sociedad y en caso de que se designe con la aprobación de las dos terceras partes del Senado, se facultara al Ejecutivo Federal para objetar la designación, ello en coincidencia con la minuta del Senado.²⁵

Como se advierte, los trabajos legislativos informan la trascendencia de la participación de ambos Poderes en el procedimiento de designación de los comisionados de los institutos locales de transparencia, en tanto a través de esta colaboración se garantiza la autonomía del organismo garante.

No obstante, el legislador de Chiapas no previó la participación del Poder Ejecutivo en dicho procedimiento, puesto que en el artículo 29 de la ley local impugnada establece expresamente que "*La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana*".

Es cierto que las Legislaturas de los Estados cuentan con libertad de configuración legislativa a efecto de decidir libremente el procedimiento de selección

²⁵ Páginas 113 y 114 del dictamen de la Cámara Revisora.



de los comisionados que integran el organismo garante; sin embargo, esa libertad de configuración debe respetar los principios de colaboración entre Poderes y participación social previstos en el artículo 6o. de la Carta Magna, así como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tal como lo resolvió este Tribunal Constitucional al fallar la acción de inconstitucionalidad 74/2018, previamente citada.

De esta manera, este Tribunal Pleno considera que el artículo 29 de la ley impugnada contraría una de las bases establecidas en el artículo 6o. constitucional, en atención a lo que expresamente dispone la fracción VIII del artículo 116 del ordenamiento, relativa a la colaboración de Poderes en la designación de los comisionados de los organismos garantes locales, por lo que debe declararse su invalidez total.

Consecuentemente, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada; sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁶

Tema 3. Artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas. En el segundo concepto de invalidez, el accionante sostiene que dicho precepto es contrario a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracción VIII, 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución General porque prevé causas de remoción de los comisionados del organismo garante local, adicionales a las establecidas en la Constitución y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sostiene que con ello se vulnera la autonomía del organismo garante local y, además, se inobserva lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de la Constitución

²⁶ El texto de la tesis dice: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, P./J. 32/2007, con número de registro digital: 170881. (sic)



Federal, pues la figura de los comisionados desempeña funciones cuasijurisdiccionales o equiparables con las de un tribunal, por ello se dispuso que su remoción se equiparará con los procedimientos para la remoción de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Refiere que los órganos constitucionales autónomos, al estar sujetos a un esquema de cooperación y coordinación a modo de control recíproco, gozan de garantías institucionales que constituyen una protección a su autonomía, a sus características orgánicas y funcionales, por lo que un poder público no podría interferir en sus atribuciones ya que, de hacerlo, se podrían violar los principios de autonomía e independencia, así como la división de poderes y, en el caso, el principio de estabilidad con el que el órgano garante local se blinda como órgano constitucional autónomo.

Aduce que las modificaciones impugnadas vulneran el principio de progresividad previsto en el artículo 1o., de la Constitución Federal, en virtud de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas abrogada, en su artículo 22, sí era acorde con la disposición constitucional.

A efecto de analizar el concepto de invalidez, resulta necesario tener presente el contenido de la norma impugnada, que establece textualmente:

"Artículo 34. Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; y serán sujetos de juicio político a través del procedimiento que marca la ley."

La norma establece la remoción de los comisionados del organismo garante local en términos del título cuarto de la Constitución General, de la Constitución Local y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas, además de que serán sujetos de juicio político. Esto es, no prevé causa de remoción alguna, sino que, como lo hace la Constitución General y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, remite al título cuarto de la Constitución, pero, además, a la Constitución Local y a diversa ley local en materia de responsabilidades administrativas.



Para determinar el tratamiento que debe darse al concepto de invalidez propuesto, conviene tener en cuenta que la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, indicó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general cuyo objetivo es homogeneizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país y armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos en el párrafo segundo del artículo 6o. constitucional, pues el establecimiento de parámetros iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

En los trabajos legislativos que dieron lugar a dicha reforma, se estableció que, en congruencia con el sistema federal adoptado por nuestro país, dicha ley general establece los estándares mínimos y los procedimientos en la materia a fin de asegurar que en todo el país la protección de los derechos en comento y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual dará certeza a los gobernados en cuanto a los requisitos para la integración de los órganos garantes, los criterios de clasificación y reserva de información, los procedimientos, plazos, entre otros.

Además, se precisó que, atendiendo a sus circunstancias, condiciones y realidades específicas, corresponderá a las Legislaturas de cada entidad federativa adaptar, perfeccionar o, aún más, mejorar o ampliar los mínimos establecidos en la ley general de mérito y con ello contribuir a un derecho que cumpla las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad de nuestro país, de modo que se pueda cumplir un doble objetivo, por un lado, tener bases compartidas sobre la comprensión, características y requisitos del ejercicio del derecho de acceso a la información pero, por otro lado, respetar el sistema federal reconociendo ámbitos de regulación propios de cada entidad federativa.

Así, en cumplimiento a esa reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince.



Al igual que el Poder Reformador de la Constitución, en la exposición de motivos, el legislador federal indicó que su emisión *"busca tener el ordenamiento legal que pueda distribuir competencias en las entidades federativas a efecto de que los Congresos Locales se encuentren en posibilidad de emitir sus propios ordenamientos legales relacionados con el acceso a la información pública, utilizando como mínimo los principios, bases y procedimientos establecidos en dicha ley general"*.

También se indicó que dicho instrumento normativo permite uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitiendo, a la vez, que los distintos órdenes de gobierno precisen o incluso los amplíen de manera que atiendan las condiciones específicas aplicables a sus realidades.

Por último, en el apartado relativo a la coexistencia de leyes el legislador federal indicó que legislar en materia del derecho de acceso a la información no constituye una facultad exclusiva de la Federación, sino una atribución concurrente entre los niveles de gobierno federal y estatal, y que se identifica a partir de la emisión de un instrumento normativo general o ley marco.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes²⁷ que entre las finalidades de la reforma constitucional en comento se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacio-

²⁷ Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2016, fallada el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria. Así como en la acción de inconstitucionalidad 37/2016, fallada el seis de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por distintas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



nal en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

El Poder Reformador de la Constitución estimó que esta unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el Texto Constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, en la inteligencia de que esto último sea de acuerdo a su ámbito de competencia y, sobre todo, sin contravenir los mínimos establecidos tanto por la Constitución Federal como por la mencionada ley general.

Ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos antes referidas y, por otra, en el Texto Constitucional reproducido al establecer que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comentario, lo que significa que la ley federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar, en ningún momento, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

De esa manera, las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

Además, de esa forma se da coherencia al sistema normativo existente a partir de la reforma constitucional de mérito y en virtud del cual existe una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que desarrolla los principios y bases reconocidos constitucionalmente, una ley federal aplicable



en ese ámbito de gobierno y leyes aplicables en las distintas entidades federativas que, evidentemente, rigen los organismos garantes y demás aspectos relacionados con esa materia en su respectivo ámbito de competencia.

Luego, a fin de determinar si la norma impugnada contraviene el orden constitucional, debe analizarse si ésta resulta acorde con el diseño institucional homogéneo establecido tanto en la Constitución General como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución²⁸ establece que los comisionados del organismo garante nacional únicamente podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la propia Constitución y serán sujetos de juicio político.

Por su parte, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el título segundo denominado "*Responsables en materia de transparencia y acceso a la información*", en el capítulo II dedicado a los "*organismos garantes*", integrado por los artículos 37 a 42, el legislador federal replicó lo dispuesto por la Constitución para los comisionados del organismo garante nacional, para la remoción de los comisionados que integrarían los organismos

²⁸ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"...

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político."



locales, puesto que, expresamente, en el artículo 39 dispuso que *"Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político"*.

De esta manera, no se otorgó libertad de configuración al legislador local en cuanto a la determinación de los motivos de la remoción de los comisionados locales, puesto que desde la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se dispuso que sería sólo en términos del título cuarto de la Constitución General, como sí la otorgó, por ejemplo, en el segundo párrafo del artículo 37 de la propia ley, en el que estableció que sería en las leyes de las entidades federativas en las que se determinaría lo relacionado a *"la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes de conformidad con lo señalado en el presente capítulo"*.

Así, dado el sistema de concurrencia en la materia, el legislador local no está facultado para establecer que la remoción de los comisionados del Instituto de Transparencia del Estado de Chiapas puede suscitarse en términos también de su Constitución Local y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, porque la señalada con antelación constituye la base sobre la cual se deben remover del cargo a los comisionados, en tanto así se dispuso en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En suma, al ser la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la ley marco en esa materia, ésta constituye el parámetro de validez con el que, en el caso, se contraponen lo previsto en las leyes locales; en ese sentido, si el legislador local adicionó al precepto impugnado que los comisionados serán removidos también en términos de la Constitución Local y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, no cumple con el mandato constitucional de armonización y homologación conforme a los principios y bases establecidos en la ley general.

No es óbice a la determinación anterior el argumento del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas formulado al rendir su informe en el sentido de que, de



una comparación al título cuarto de la Constitución General con la Constitución Local y con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, se advierte que las causales de remoción de los comisionados son las mismas.

Lo anterior, en razón de que ya se ha determinado que el legislador nacional estableció expresamente que dicha remoción será únicamente en términos del título cuarto de la Constitución General, aunado a que el permitir que subsista la norma en sus términos, con base en el argumento del Poder Ejecutivo, podría dar lugar a que, con posterioridad, tanto la Constitución Local o la Ley de Responsabilidades Administrativas sean reformadas y con ello establecer causas diversas de remoción a las establecidas en la Constitución.

Por las razones anteriores, se declara la invalidez del artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en la porción normativa que dispone "*la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; ...*"

Por lo anterior, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁹

Tema 4. Artículo 153, último párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas. En el tercer concepto de invalidez, el accionante sostiene que dicho precepto es contrario a los artículos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133, de la Constitución porque establece supuestos de improcedencia de las solicitudes de acceso a la información, no previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²⁹ El texto de la tesis dice: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007; página 776, P./J. 32/2007, con número de registro digital: 170881. (sic)



Señala que negarse a dar trámite a solicitudes por ser irrespetuosas u ofensivas es un límite no previsto en la Constitución ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que no se protege el derecho de acceso a la información.

Indica que la materia del derecho de acceso a la información no es exclusiva de las entidades federativas porque no opera el sistema de competencias residuales a su favor, sino que se debe atender a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para conocer sus facultades en cuanto a los requisitos para la procedencia de una solicitud de acceso a la información.

Refiere que los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública deben considerarse como *requisitos de procedencia de la solicitud*, que no podrán ser mayores a los previstos en la propia ley; además de que, conforme al diverso 128, los sujetos obligados únicamente pueden tener por no presentada una solicitud cuando no se desahogue el requerimiento que se hubiera realizado al solicitante, sin que se haya establecido que se debe tener por no presentada como primera actuación del sujeto obligado, esto es, sin mediar requerimiento.

De esta manera, señala que el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 153 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, que establece el desechamiento de plano de la solicitud de acceso a la información siempre que se formule en un lenguaje obsceno e irrespetuoso, que no contenga texto o carezca de sintaxis, resulta inconstitucional, pues, ante ello, de manera expresa procede el desechamiento de plano de la solicitud, no con motivo de la falta de desahogo de un requerimiento, sino su desechamiento automático e inmediato dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud, lo que limita y restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información, más allá de los límites previstos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Señala que los supuestos relativos a que la solicitud *no contenga texto y carezca de sintaxis*, están relacionados con el previsto en la fracción III del artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo a la descripción de la información solicitada, que tiene como homólogo el diverso 150, fracción III, de la ley impugnada. En estos supuestos



indica que, en una interpretación más favorable, el sujeto obligado deberá requerir al solicitante, conforme al artículo 128 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública o 153 de la ley impugnada, pues los demás requisitos para una solicitud de acceso a la información son indispensables y, sólo en el caso de que no desahogue el requerimiento, podrá decretarse la improcedencia de la solicitud.

Argumenta que los supuestos que condicionan positivamente la procedencia de la solicitud, referentes a que se formule en un lenguaje obsceno o irrespetuoso, no tienen relación con algún aspecto previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Indica que, para concluir que una solicitud se formula con ese lenguaje, es necesario que el operador jurídico establezca una definición de "*irrespetuoso*" y "*obsceno*", lo que requiere un juicio de valor moral que determine la existencia de expresiones lingüísticas mediante un juicio de verdad y que, de manera aislada o concatenada, merezca esa calificación. Manifiesta que estos tipos de juicio de valor están libres de control y revisión, por lo que siempre será una determinación relativamente arbitraria.

En ese sentido, sostiene que el último párrafo del artículo 153 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Chiapas viola el derecho de acceso a la información pues, a través de su interpretación a contrario sensu, exige mayores requisitos y condiciones a los previstos en el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para presentar una solicitud de acceso a la información.

Para determinar el tratamiento que deba darse a los conceptos de invalidez propuestos, conviene recordar que de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se advierte que el legislador constitucional sostuvo que, en congruencia con el sistema federal adoptado por nuestro país, las leyes generales a emitir con motivo de dicha reforma establecerían los estándares mínimos y los procedimientos en la materia a fin de asegurar en todo el país la protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, y que las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual da certeza a los



gobernados en cuanto a los requisitos para la integración de los órganos garantes, los criterios aplicables, los procedimientos, plazos, entre otros aspectos.

Así, el Poder Reformador de la Constitución estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, la cual desarrollaría las bases y principios aplicables, así como distintos aspectos que deben ser replicados por las Legislaturas de las entidades federativas, permitiendo que éstas tengan libertad de configuración en la medida en que pueden adecuarla a su realidad social e, incluso, perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones atiendan al sistema nacional implementado.

De esa manera, las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para regular ciertos aspectos atendiendo a su específico ámbito territorial de competencia y a su realidad social, en la inteligencia de que no pueden contravenir las normas constitucionales ni la ley marco aplicable.

Precisado lo anterior, a continuación, se confronta el artículo controvertido con su símil de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas
"Artículo 128. Cuando los detalles proporcionados para localizar los documentos resulten insuficientes, incompletos o sean erróneos, la unidad de transparencia podrá requerir al solicitante, por una sola vez y dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir de la presentación de la solicitud, para que, en un término de hasta diez días, indique otros elementos o corrija los datos proporcionados	"Artículo 153. Cuando los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar la información solicitada, los sujetos obligados podrán requerir la aportación de más elementos al solicitante por una sola vez y dentro de un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la recepción de la solicitud, para que en un término de hasta diez días hábiles aporte



o bien, precise uno o varios requerimientos de información.

"Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta establecido en el artículo 132 de la presente ley, por lo que comenzará a computarse nuevamente al día siguiente del desahogo por parte del particular. En este caso, el sujeto obligado atenderá la solicitud en los términos en que fue desahogado el requerimiento de información adicional.

"La solicitud se tendrá por no presentada cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento."

más elementos, complemente o aclare su solicitud, aperciéndolo de que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada su solicitud de información. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud en lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento.

"Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta establecido en el artículo 152 de la presente ley, por lo que comenzará a computarse nuevamente al día hábil siguiente de la aportación de más elementos por parte del solicitante. En este caso, el sujeto obligado atenderá la solicitud en los términos en que fue atendido el requerimiento de más elementos.

"La solicitud se tendrá por no presentada cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento.

"La solicitud podrá determinarse como improcedente cuando se formule en un lenguaje obsceno, irrespetuoso, que no contenga texto o éste carezca de sintaxis, lo que deberá hacerse del conocimiento del solicitante dentro de los tres días posteriores a la recepción de la misma."

La norma, en la porción impugnada, señala que la solicitud de información será improcedente en los supuestos en que se formule con lenguaje obsceno, irrespetuoso, que no contenga texto o carezca de sintaxis; improcedencia que debe informarse al solicitante dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud.



Sin embargo, a efecto de determinar el impacto del establecimiento de supuestos de improcedencia de la solicitud de información, por parte del legislador local, debe tenerse presente que la norma se ubica dentro del capítulo I denominado "*Del procedimiento de acceso a la información*", que se integra por los artículos 146 a 167, del título octavo, relativo a los procedimientos de acceso a la información, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

En específico, el artículo 150 de la ley impugnada, que replica el diverso 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que, para presentar una solicitud, no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas
"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes: "I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante; "II. Domicilio o medio para recibir notificaciones; "III. La descripción de la información solicitada; "IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización; y, "V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.	"Artículo 150. Para poder presentar una solicitud no se deberán exigir mayores requisitos que los siguientes: "I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante. "II. Domicilio o medio para recibir notificaciones. "III. La descripción de la información solicitada. "IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización. "V. La modalidad en la que prefiere se le otorgue o entregue la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta física directa a través de la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.



"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley. "La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."	"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley. "La información de las fracciones I y IV del presente artículo será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."
--	--

Conforme a lo anterior, tanto en términos del artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como del diverso 150 de la ley impugnada, los únicos requisitos de procedencia de una solicitud de información son los establecidos en las fracciones II, III y V, relativos al domicilio o medio para recibir notificaciones; la descripción de la información solicitada; y, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información.

En el supuesto de que la información proporcionada por el solicitante para localizar los documentos sea insuficiente, incompleta o errónea, la Unidad de Transparencia estará obligada a requerir al solicitante, por una ocasión, a efecto de que indique otros elementos, corrija los datos proporcionados o precise uno o más de los requerimientos que se le formularen. Y únicamente se tendrá por no presentada la solicitud de información cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento; en el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento. Ello en términos del artículo 128 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, previamente citado.

En ese sentido, si el legislador federal estableció que los únicos requisitos de procedencia de una solicitud de acceso a la información consisten en el domicilio o medio para recibir notificaciones; la descripción de la información solicitada y la modalidad en la que el solicitante prefiere que se otorgue el acceso a la información; la norma, en la porción impugnada, es contraria a los principios y bases establecidos en el artículo 6o. constitucional, así como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



En efecto, el legislador local no tiene facultad para establecer mayores supuestos de improcedencia de una solicitud de información, en el caso, los relativos a que se formule en lenguaje obsceno, irrespetuoso, que no contenga texto o carezca de sintaxis; en tanto ello constituye una base para el ejercicio del derecho de acceso a la información que estableció el legislador federal en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que, al prever mayores supuestos, el legislador local contraviene la finalidad de homologación establecida en la reforma constitucional en materia de transparencia.

Además, en todo caso, la actualización de los supuestos relativos a la falta de texto o sintaxis en la solicitud de información, en términos del propio precepto impugnado, da lugar al requerimiento por parte del sujeto obligado al solicitante a efecto de que *"aporte más elementos, complemente o aclare su solicitud"*, y sólo en el supuesto de no hacerlo se tendrá por no presentada la solicitud de información.

Asimismo, no se ignora que la Segunda Sala emitió la tesis 2a. XII/2019 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA CONSULTA RELATIVA QUE AL EFECTO PRESENTEN LOS SOLICITANTES, DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA EJERCER EL DERECHO DE PETICIÓN."; ³⁰ sin embargo, el legislador local se encontraba impedido para establecer el uso de lenguaje obsceno e irrespetuoso como motivo de improcedencia de la solicitud de información, puesto que, como se ha determinado, expresamente el legislador federal estableció que los únicos supuestos de procedencia de una solicitud consisten en señalar el domicilio o medio para recibir notificaciones, la descripción de la información solicitada y la modalidad en la que el solicitante prefiere que se otorgue el acceso a la información.

³⁰ El texto de la tesis dice: "El artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; de esta manera, la solicitud de acceso a la información pública que al efecto presenten los particulares, no tendrá como requisito demostrar el interés, la finalidad por la que se solicitan los datos respectivos o su identidad; no obstante, el hecho de que sea una petición dirigida a servidores públicos, no la exime de cumplir con los requisitos constitucionales previstos en el artículo 8o. de la Ley Fundamental, por lo que deberá formularse por escrito, de manera pacífica y respetuosa." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1089, Registro digital: 2019291.



Así, este tribunal considera fundado el concepto de invalidez planteado por el accionante y lo procedente es declarar la invalidez del último párrafo del artículo 153 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, por ser contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Tema 5. Artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas. En el cuarto concepto de invalidez, el accionante sostiene que el artículo quinto transitorio contraviene los artículos 1o., 6o., 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-S, 116, primer párrafo y fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Federal, por remover de sus cargos, de manera anticipada, a los comisionados del instituto garante local.

Refiere que, para analizar el precepto impugnado, debe atenderse a diversos antecedentes como la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de octubre de dos mil seis, que en su artículo 60 estableció la naturaleza jurídica del Instituto de Acceso a la Información Pública como un organismo público descentralizado no sectorizable a la administración pública estatal, que estaría integrado por tres consejeros que durarían en el cargo siete años; en el artículo segundo transitorio precisó que, para la integración del instituto, por única vez, los consejeros serían elegidos por tres, cuatro y cinco años para que, al momento de su renovación, se contara con una adecuada combinación, por lo que ya se contemplaba el nombramiento de manera escalonada.

Que, posteriormente, derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 90 de la Constitución Local de Chiapas, mediante Decreto 058, publicado el tres de diciembre de ese año, en el que se estableció que el Estado contaría con un organismo constitucional autónomo garante de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, conformado por tres consejeros que durarían en su cargo siete años. En el artículo cuarto transitorio de la reforma se previó que quienes entonces fungían como consejeros, continuarían en su cargo hasta que se hicieran nuevas designaciones conforme al decreto, y que podían participar en el procedimiento de designación.



Luego, con motivo de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que estableció en el artículo quinto transitorio, la obligación de las entidades federativas de armonizar su legislación; el cuatro de mayo de dos mil dieciséis se emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en la que se estableció al instituto local como órgano constitucional autónomo en concordancia con la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Federal y el diverso 90 de la Constitución del Estado, integrado por tres comisionados, de los que uno sería presidente, con una duración en el cargo de siete años.

En el artículo octavo transitorio se estableció que los entonces consejeros del instituto pasarían a ser comisionados, continuarían en sus cargos y no se afectarían los derechos derivados de su designación por el Congreso del Estado, por lo que durarían en su cargo el periodo previsto en su nombramiento. Así, el cuatro de marzo de dos mil quince, el Congreso Local designó a los consejeros por siete años, a concluir el tres de marzo de dos mil veinte. Al fallecer uno de ellos, el dos de octubre de dos mil siete se designó a uno nuevo para concluir su periodo el uno de octubre de dos mil veinticuatro.

Con base en lo anterior, el accionante afirma que los comisionados en funciones se nombraron con fundamento en una legislación vigente en su momento, de tal manera que deben concluir su periodo de siete años porque su nombramiento se actualizó cuando el instituto garante local ya contaba con la naturaleza de organismo constitucional autónomo.

Señala que, a través de la disposición impugnada, el legislador inobserva los nombramientos de los actuales comisionados, dictaminados por el mismo Órgano Constituyente, actualizando una forma de remoción que contraviene la Constitución, aun cuando se les considere elegibles para el nuevo nombramiento.

Refiere que los actuales comisionados se designaron durante la vigencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, en su artículo 38, prevé el supuesto de nombramiento y la terminación del encargo y, en el 39, que únicamente podrán ser removidos en términos del título cuarto de la Constitución Federal, de tal manera que, conforme a esta disposición, los nuevos nombramientos deberán efectuarse cuando concluya el periodo para el cual fueron nombrados los actuales.



Hace valer que la autonomía de los organismos garantes locales está prevista en el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, por lo que, con independencia del órgano que nombró a los comisionados actuales, así como del momento en que se hizo la designación, lo cierto es que integran un órgano cuya autonomía, independencia y colegiación están previstas por la Constitución Federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Constitución Local, por lo que esos aspectos están fuera de la decisión de los poderes ordinarios federales y locales; de tal manera que cualquier acto de poder público que atente contra esas calidades es violatorio de la Constitución.

Señala que la norma impugnada constituye una intromisión indebida en la integración del órgano constitucional autónomo de Chiapas, al tenor de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",³¹ que establece que se viola el principio de división de poderes cuando la intromisión, dependencia o subordinación de un poder sobre otro verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros de dicho poder, tal como sucede en el caso.

Para resolver el planteamiento de la accionante, resulta necesario tener presente la evolución del instituto local de transparencia en el Estado de Chiapas.

En la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, publicada el doce de octubre de dos mil seis en el Periódico Oficial de esa entidad, se previó al Instituto de Acceso a la Información Pública, como un organismo público descentralizado no sectorizable de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio pro-

³¹ El texto de la tesis dice: "El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



pios, autonomía de gestión, así como facultades de operación, decisión, resolución, administración, fomento, promoción y sanción en materia de acceso a la información pública.³²

Conforme al artículo 61 de la propia ley,³³ el instituto estaba integrado por tres consejeros con una duración en el cargo de siete años.

Posteriormente, en cumplimiento a la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, el Poder Constituyente Local, mediante Decreto número 58, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de diciembre de ese año, reformó el artículo 90 de la Constitución del Estado de Chiapas³⁴ a efecto de

³² "Artículo 60. El Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal, es un organismo público descentralizado no sectorizable de la referida administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión, así como, facultades de operación, decisión, resolución, administración, fomento, promoción y sanción en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública, a que se encuentran obligados los sujetos previstos en el artículo 2o. de esta ley."

³³ "Artículo 61. El instituto, estará integrado por tres consejeros, uno de los cuales tendrá el carácter de consejero general, quien llevará la representación legal del instituto.

"Los consejeros, durarán en el ejercicio de su cargo siete años y elegirán por orden alfabético a quien ocupará el cargo de consejero general para un periodo de dos años. Los consejeros serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, quienes deberán ser ratificados por el Congreso del Estado, o en su caso por la Comisión Permanente, por mayoría calificada de votos de los diputados presentes. La ratificación o rechazo de la propuesta, se deberá realizar dentro de un plazo de quince días naturales, si el Congreso o la Comisión Permanente, no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta se tendrá por aprobada, si la propuesta formulada fuera rechazada, el ejecutivo deberá realizar una nueva propuesta.

"Los consejeros sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado de Chiapas y esta ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave.

"El instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones."

³⁴ "Artículo 90. El Estado contará con un órgano autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley de la materia. "Dicho órgano estará conformado por tres consejeros, de los cuales uno fungirá como consejero presidente y los restantes como consejeros ciudadanos; la legislación correspondiente que regirá a este órgano autónomo, establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto



otorgar la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local, que estaría conformado por tres consejeros de los cuales uno fungiría como presidente y los restantes como ciudadanos, con la precisión de que los consejeros de ese órgano constitucional durarían en su encargo siete años.

Así, a través de este decreto se extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, dando lugar a un nuevo órgano autónomo. En el régimen transitorio de la reforma constitucional³⁵ se previó que el referido organismo creado debía integrarse a más tardar dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor y comenzaría a ejercer sus atribuciones a partir de que entraran en vigor las normas previstas en la ley de la materia. En el supuesto de que a la fecha de integración de este órgano autónomo no hubiesen entrado en vigor las normas previstas, se seguirían ejerciendo las atribuciones que a la fecha se encontraran vigentes y fueran aplicables al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas en la ley de la materia.

y la difusión del derecho de acceso a la información pública; así como sus atribuciones, integración y funcionamiento.

"En su funcionamiento se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"Los consejeros de este órgano constitucional durarán en su encargo siete años. El consejero presidente será designado por los propios consejeros, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual. En la conformación se procurará la equidad de género. ..."

³⁵ Artículo cuarto. El órgano autónomo que por este decreto se crea, deberá integrarse a más tardar dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto y comenzará a ejercer sus atribuciones a partir de que entren en vigor las normas previstas en la ley de la materia.

"En caso de que a la fecha de integración de este órgano autónomo no hubiesen entrado en vigor las normas previstas, se seguirán ejerciendo las atribuciones que a la fecha se encuentren vigentes y sean aplicables al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas en la ley de la materia.

"Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones conforme a lo dispuesto en el presente decreto. Para no afectar el funcionamiento del órgano autónomo que mediante este decreto se crea, continuará como consejero presidente quien hasta esta fecha ocupa el cargo de consejero general del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, hasta la designación de los nuevos consejeros.

"Los consejeros del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que se encuentren en funciones al inicio del procedimiento de designación para la integración del órgano autónomo que este decreto crea, podrán ser (sic) participar en el procedimiento de designación conforme a las disposiciones aplicables, siempre y cuando reúnan los requisitos que establece el presente decreto."



Se precisó que los consejeros a esa fecha continuarían en su encargo en tanto se realizaran las designaciones conforme a lo dispuesto en el decreto y que, para no afectar el funcionamiento del órgano autónomo creado, continuaría como consejero presidente quien hasta esa fecha ocupaba el cargo de consejero general del instituto local, hasta la designación de los nuevos. Asimismo, se previó que los referidos consejeros podían participar en el procedimiento de designación, siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en el propio decreto.

En cumplimiento a lo anterior, el cuatro de marzo de dos mil quince, el Congreso del Estado designó a los tres comisionados del instituto garante local que durarían en el cargo hasta el tres de marzo de dos mil veintidós. Ante el fallecimiento de uno de ellos, se designó a un nuevo comisionado quien duraría en el cargo el mismo periodo de siete años, a partir del veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.³⁶

Posteriormente, con motivo de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, en cuyo régimen transitorio³⁷ el legislador federal ordenó a las Legislaturas Locales armonizar las leyes relativas conforme a lo previsto en la ley general, el Congreso chiapaneco emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el medio de difusión oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, que abrogó a la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de fecha doce de octubre del año dos mil seis.³⁸

³⁶ Así se advierte de la liga:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fi7dU2OWNkgJ:www.sgg.chiapas.gob.mx/po2012/archivos/descargas.php%3Ff%3DC-326-25102017-753.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

³⁷ "Quinto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley."

³⁸ "Artículo segundo. Se abroga la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial número 388, de fecha doce de octubre del año dos mil seis."



En dicho ordenamiento, el legislador local reiteró la naturaleza de órgano constitucional autónomo del instituto;³⁹ asimismo, previó que los comisionados durarían siete años en el ejercicio de su cargo;⁴⁰ que sólo podrían ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución Federal y serían sujetos de juicio político;⁴¹ y que los entonces consejeros ahora serían comisionados y continuarían en sus cargos, y de ninguna forma se afectarían los derechos derivados de su designación por el Congreso del Estado, por el periodo señalado en su nombramiento; por su parte, el consejero presidente, continuaría como comisionado presidente, ostentando la titularidad y representación legal del instituto para el periodo por el que fue electo por el Pleno.⁴²

Sin embargo, con motivo de la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en la que en el artículo segundo transitorio se ordenó a las Legislaturas Locales ajustar las leyes en la materia a dicha ley marco, el legislador local emitió la ley que ahora se impugna, publicada en el Periódico Oficial del Estado el uno de abril de dos

³⁹ "Artículo 15. El instituto es el organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, previsto en la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, responsable de garantizar la transparencia del servicio público, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado; el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, operación y decisión, así como con la capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, en los términos que establece el capítulo II del título segundo de la ley general y la presente ley.

...."

⁴⁰ "Artículo 20. Los comisionados durarán en el ejercicio de su cargo siete años. En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de cuarenta días posteriores a ser comunicada la ausencia."

⁴¹ "Artículo 22. Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político."

⁴² "Artículo octavo. Los actuales consejeros del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas pasarán a ser comisionados y continuarán en sus cargos y de ninguna forma se afectarán los derechos derivados de su designación por el honorable Congreso del Estado, y durarán en su encargo el periodo que se señala en su nombramiento.

"El actual consejero presidente, pasará a ser comisionado presidente y continuará ostentando la titularidad y representación legal del instituto para el periodo por el que fue electo por el Pleno."



mil veinte, que abrogó la diversa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial Número 235, de fecha cuatro de mayo del año dos mil dieciséis; extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y creó el actual denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas.

Lo anterior se advierte de los trabajos legislativos que dieron lugar a la ley impugnada que dan cuenta de que, derivado de la emisión de la referida ley general, se consideró que el entonces órgano garante del derecho de acceso a la información no cumplía con las exigencias de la Constitución General ni de la Constitución Local porque su función de origen se circunscribió únicamente a ese derecho y no como garante del diverso de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, de tal manera que se propuso la extinción del entonces instituto local de transparencia para dar lugar a un nuevo órgano autónomo que garantizara ambos derechos.

Con motivo de la extinción decretada del entonces instituto local de transparencia, en el artículo quinto transitorio de la ley impugnada, que en este apartado se analiza, el legislador local estableció textualmente:

"Artículo quinto. Los actuales comisionados continuarán en su encargo hasta en tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; pudiendo ser elegibles para un nuevo nombramiento."

A través del precepto impugnado, el legislador local estableció la continuación en el cargo de los comisionados del instituto extinto en tanto el Congreso del Estado no emita las nuevas designaciones.

Este Tribunal Constitucional considera que los conceptos de invalidez planteados por el accionante son fundados.

En principio es importante destacar que, conforme a los antecedentes precisados con antelación, como lo refiere el instituto accionante, los comisionados del instituto garante local fueron designados con sustento en una ley local vigente



en su momento, que ya otorgaba la naturaleza a dicho organismo como constitucional autónomo, en concordancia con la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

En efecto, como se precisó, en cumplimiento a la reforma constitucional en materia de transparencia, el Poder Constituyente Local reformó el artículo 90 de la Constitución del Estado de Chiapas⁴³ a efecto de otorgar la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local, que estaría conformado por tres consejeros; en ese sentido, se extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, dando lugar a un nuevo órgano constitucional autónomo que dio lugar a las designaciones realizadas el cuatro de marzo de dos mil quince, para concluir el tres de marzo de dos mil veintidós, con la precisión de que, ante el fallecimiento de uno de ellos, se designó a un nuevo comisionado, quien duraría en el cargo el mismo periodo de siete años, a partir del veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.⁴⁴

Posteriormente, con motivo de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil

⁴³ "Artículo 90. El Estado contará con un órgano autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley de la materia. "Dicho órgano estará conformado por tres consejeros, de los cuales uno fungirá como consejero presidente y los restantes como consejeros ciudadanos; la legislación correspondiente que regirá a este órgano autónomo, establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión del derecho de acceso a la información pública; así como sus atribuciones, integración y funcionamiento.

"En su funcionamiento se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"Los consejeros de este órgano constitucional durarán en su encargo siete años. El consejero presidente será designado por los propios consejeros, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual. En la conformación se procurará la equidad de género. ..."

⁴⁴ Así se advierte del enlace:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fi7dU2OWNkgJ:www.sgg.chiapas.gob.mx/po2012/archivos/descargas.php%3Ff%3DC-326-25102017-753.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>



quince en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de Chiapas emitió la ley de transparencia local, publicada en el medio de difusión oficial de la entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en la que se reiteró la naturaleza de órgano constitucional autónomo del instituto;⁴⁵ previendo que los entonces consejeros ahora serían comisionados y continuarían en sus cargos, y de ninguna forma se afectarían los derechos derivados de su designación por el Congreso del Estado, por el periodo señalado en su nombramiento.

De esta manera, aun cuando, con motivo de la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, el legislador local emitió la ley que ahora se impugna, extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y creó el actual denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas; ello no conlleva la ineficacia de los nombramientos de los comisionados, en tanto que fueron realizados al amparo de la legislación que ya otorgaba la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local del Estado de Chiapas.

Este Tribunal Constitucional no desconoce que, con motivo de la emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el actual Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas contará con nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales; sin embargo, ello en modo alguno modifica que el referido instituto ya contaba con la naturaleza de órgano constitucional autónomo, conforme con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete

⁴⁵ "Artículo 15. El instituto es el organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, previsto en la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, responsable de garantizar la transparencia del servicio público, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los Sujetos Obligados del Estado; el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, operación y decisión, así como con la capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, en los términos que establece el capítulo II del título segundo de la ley general y la presente ley. ..."



de febrero de dos mil catorce, con independencia de que, al momento de su creación, aun no contara con atribuciones en materia de protección de datos personales.

De esta manera, si los nombramientos se emitieron cuando el instituto ya contaba con la naturaleza de órgano constitucional autónomo, deben ser respetados porque con ello se garantiza la independencia y autonomía que reviste a estos órganos, en términos del artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴⁶

Este Tribunal Constitucional tampoco ignora que, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso del Estado de Chiapas determinó la extinción del anterior instituto local para crear uno nuevo, al que otorgó un espectro más amplio de acción, debido a que su creación atendió a la emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Sin embargo, lo cierto es que también estaba en aptitud de reformar las atribuciones del instituto anterior, sin privar de eficacia a los nombramientos expedidos a los comisionados, o bien, con la previsión de su continuidad hasta la conclusión del encargo, en tanto los recursos humanos, materiales y financieros que se encontraban asignados al instituto declarado extinto se transfirieron al de nueva creación. Así se advierte del artículo sexto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.⁴⁷

⁴⁶ "Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en las de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

⁴⁷ "Artículo sexto. Los recursos humanos, materiales y financieros que hasta la entrada en vigor de la presente ley se encontraban asignados al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado



En ese sentido, puede afirmarse válidamente que la norma impugnada actualiza una remoción inconstitucional de los comisionados y, con ello, una intromisión indebida en la integración del instituto garante local, so pretexto de otorgarle nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Aunado a lo anterior, en contravención del límite legal de siete años en la duración del cargo como comisionado de los organismos garantes, en la parte final, la propia norma transitoria impugnada establece la posibilidad de que los comisionados que integran el instituto garante extinto puedan ser elegidos para el nuevo nombramiento.

Este Tribunal Constitucional, al resolver la ya citada acción de inconstitucionalidad 74/2018,⁴⁸ declaró la invalidez del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora que establecía una prórroga en el plazo de duración en el cargo de los comisionados del órgano garante de acceso a la información pública, que operaba en aquellos casos en los que, a la fecha de conclusión del periodo de duración de siete años, aún no se hubiera designado a quien deba sustituirlo.

Lo anterior, con sustento en que los artículos 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que el periodo del encargo de los comisionados no será mayor de siete años.

Con base en lo anterior si, en el caso, el Congreso del Estado de Chiapas, en la última parte del artículo quinto transitorio de la ley impugnada, estableció

de Chiapas que por esta ley se extingue, serán transferidos de inmediato al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, que por esta ley se crea."

⁴⁸ Este apartado se falló por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", de la Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora.



la posibilidad de que los comisionados que ya han sido nombrados puedan ser elegibles para un nuevo nombramiento, la norma resulta inconstitucional, porque ese supuesto permite rebasar el periodo máximo de siete años que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que un comisionado integrante del instituto de transparencia permanezca en su cargo, por tanto, es dable concluir que la norma combatida resulta inválida.

En ese sentido, ante lo fundado del concepto de invalidez, procede declarar la invalidez del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Tema 6. Artículos décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

En el **quinto concepto de invalidez** señala la accionante que los preceptos citados son contrarios a los diversos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque no establecen el plazo en el que el Congreso Local debe nombrar a los comisionados del organismo garante local a que se refiere el artículo quinto transitorio de la ley impugnada.

Reitera que este plazo no lo prevé la ley, puesto que sólo contiene dos referencias temporales, una de ellas establecida en el artículo 32, que se actualiza ante una vacante en el cargo por cualquier circunstancia distinta a la conclusión de periodo para el que fue designado; y, la segunda, en los artículos décimo y décimoprimeros transitorios, al señalar que el Congreso del Estado llevará a cabo de inmediato las acciones necesarias para el debido cumplimiento de la ley y que deberá designar a los comisionados del instituto en términos del artículo 29 de la propia ley; sin embargo, este último precepto tampoco establece el plazo.

Señala que se trata de una omisión relativa de ejercicio obligatorio, porque la ley impugnada no establece disposición alguna relacionada con el plazo para la emisión de la convocatoria pública que derivará en la designación de un comisionado.

Refiere que, a diferencia de la ley impugnada, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el proceso de nombramiento debe iniciar en un plazo no mayor a sesenta días, anteriores



a la fecha en que concluya el periodo del comisionado; y, en el supuesto de la existencia de una vacante por una circunstancia distinta, el nombramiento se hará dentro del plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

Indica que esta omisión también genera una violación al principio de seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 17 de la Constitución General, ante la indefinición jurídica del aspecto de que se trata.

Señala que la lectura conjunta de los artículos décimo y décimoprimeros transitorios disponen una terminación anticipada en el ejercicio del cargo de los comisionados a efecto de designar a los nuevos; sin embargo, también permite la prolongación injustificada en dicho cargo en tanto el Congreso del Estado realice las nuevas legislaciones, con lo que podrían rebasar el periodo de siete años que establece como límite el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Antes de proceder al estudio respectivo, se precisa que, aun cuando en el concepto de invalidez el accionante también impugna la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, el estudio en este apartado se limitará al análisis del argumento únicamente en relación con los artículos décimo y décimoprimeros transitorios de la propia ley, toda vez que este Tribunal Constitucional, en consideraciones previas, declaró la invalidez del referido artículo 29 de la ley local impugnada.

Los artículos impugnados establecen textualmente:

"Artículo décimo. El Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, llevará a cabo de inmediato las acciones que resulten necesarias para el debido cumplimiento de la presente ley, en plena observancia a las disposiciones aplicables."

"Artículo décimoprimeros. Por única ocasión el Congreso del Estado, deberá designar en los términos previstos por el artículo 29 de la presente ley, a los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, quienes durarán en el ejercicio de



sus funciones 7, 6, 5 años respectivamente; lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"El Ejecutivo del Estado dispondrá se publique, circule y se le dé el debido cumplimiento a la presente ley."

El accionante sustenta la inconstitucionalidad de las normas transitorias previamente transcritas en que no señalan el plazo a efecto de que el Congreso del Estado de Chiapas designe a quienes habrán de ocupar el cargo de comisionados en el instituto local de transparencia, que tuvo su origen con motivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, emitida el uno de abril de dos mil veinte.

Sin embargo, el concepto de invalidez debe calificarse infundado porque la omisión de las normas transitorias impugnadas de establecer ese plazo no las torna inconstitucionales, en tanto que, como lo resolvió este Tribunal Pleno en un apartado anterior, aun cuando el legislador local, con la emisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, extinguió el entonces instituto garante local y creó el actual denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas; ello no implicaba la ineficacia de los nombramientos de los comisionados que integran el instituto garante local, en tanto que se expedieron con base en la legislación que ya otorgaba la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local del Estado de Chiapas.

En ese sentido, toda vez que este Tribunal Constitucional resolvió declarar la invalidez del artículo quinto transitorio de la ley impugnada porque el legislador del Estado de Chiapas no debió privar de eficacia a los nombramientos expedidos a los comisionados, sino prever su continuidad hasta la conclusión del encargo, es que resulta infundado el concepto de invalidez, porque resulta innecesario que las normas transitorias impugnadas establezcan el plazo en el que el Congreso de la entidad debe nombrar a los comisionados.

En consecuencia, procede reconocer la validez de los artículos décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.



OCTAVO.—**Efectos.** En términos de lo establecido en los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables a las sentencias dictadas en una acción de inconstitucionalidad al tenor de lo señalado en el artículo 73 de este ordenamiento, en los fallos que se emitan en un asunto de esa naturaleza es necesario fijar con precisión sus efectos⁴⁹ indicando el momento a partir del cual deben surtirse éstos y, en su caso, los órganos obligados a cumplirla.

En ese contexto, a continuación, se precisan los efectos de la declaración de invalidez a la que se arribó en el considerando séptimo de esta sentencia.

1. Preceptos declarados inválidos. En el considerando séptimo de este fallo se declaró la invalidez de los artículos 29, 34, en su porción normativa "*la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas;*" y 153, párrafo último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, así como de su transitorio quinto, publicada mediante el Decreto Número 203, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte.

2. Declaratoria de invalidez por extensión. Toda vez que este Tribunal Constitucional declaró la invalidez tanto del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, por no establecer la colaboración de poderes en el procedimiento de designación de los comisionados del instituto garante de la entidad, así como del diverso quinto transitorio de la propia ley, por prever una remoción inconstitucional de los comisionados del referido instituto, procede declarar la invalidez por extensión del artículo décimo

⁴⁹ "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; (...)"



primero transitorio de la ley impugnada, en tanto que, como norma de tránsito, prevé lo necesario para la aplicación de ambos preceptos declarados inválidos.

3. Momento de surtimiento de efectos. De conformidad con los citados numerales 41 y 73⁵⁰ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

4. Efectos vinculatorios al Congreso del Estado de Chiapas. En el considerando séptimo de esta decisión se declaró la invalidez del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en virtud de que, al regular el procedimiento de designación de los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de dicha entidad federativa, no se previó la participación del Poder Ejecutivo de ese Estado.

Ante ello, al resultar indispensable que en el orden jurídico del Estado de Chiapas se prevea un procedimiento para la designación de los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de ese Estado, se impone vincular al Congreso de dicha entidad federativa⁵¹ para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones,⁵² establezca en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de

⁵⁰ **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁵¹ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017.

⁵² **Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas**
"Artículo 2.

"...

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2012)

"2. El Congreso del Estado tendrá en el año legislativo dos periodos ordinarios de sesiones: El primero de ellos iniciará el 01 de octubre y concluirá el 31 de diciembre; el segundo, iniciará el 01 de abril y concluirá el 30 de junio. ..."



Chiapas, en ejercicio de su libertad de configuración, el procedimiento que permita la participación del titular del Ejecutivo de ese Estado en el otorgamiento de los nombramientos respectivos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos transitorios décimo y décimoprimeros de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte, en atención a lo establecido en el considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 29, 34, en su porción normativa "*la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas*", 153, párrafo último, y transitorio quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo transitorio décimoprimeros del ordenamiento legal invocado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los considerandos séptimo y octavo de esta determinación.

CUARTO.—Se vincula al Congreso del Estado de Chiapas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones establezca en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ese Estado, publicada mediante el Decreto No. 203, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte, el procedimiento para la designación de los comisionados del respectivo Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sin reiterar el vicio advertido en esta sentencia.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la oportunidad del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas y a la precisión de la litis.

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 con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas, en la creación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados", consistente en retomar los parámetros aprobados en la acción de inconstitucionalidad 74/2018. El señor



Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio décimo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio décimo-primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría 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 Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expe-



dida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 34, en su porción normativa "*la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas*", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, párrafo último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo,



en su tema 5, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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 considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio décimoprimer de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veinte y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutive 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, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 3) condenar al Congreso del Estado de Chiapas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle el procedimiento que permita la participación del titular del Poder Ejecutivo del Estado en la designación de los comisionados del órgano garante local. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.



En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis aislada 2a. XII/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 y P./J. 37/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 776 y XIX, junio de 2004, página 863, con números de registro digital: 170881 y 181398, respectivamente.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular, que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 127/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el ocho de julio de dos mil veintiuno.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que a este voto interesa, por una parte, declaró la invalidez del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, al considerar fundado y suficiente para declarar la invalidez total del precepto, el argumento del accionante en el que sostuvo que el legislador de esa entidad no estableció un esquema de colaboración entre poderes para la designación de los comisionados del instituto garante local.



Por otra parte, declaró la invalidez del artículo quinto transitorio de la ley impugnada sobre la base de que, aun cuando con motivo de la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el Legislador Local emitió la ley materia de impugnación, extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y creó el actual denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas; ello no conllevaba la ineficacia de los nombramientos de los comisionados, en tanto que fueron realizados al amparo de la legislación que ya otorgaba la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local del Estado de Chiapas, conforme con la reforma constitucional en materia de transparencia, con independencia de que, al momento de su creación, aun no contara con atribuciones en materia de protección de datos personales.

En ese sentido, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que si los nombramientos de los comisionados se emitieron cuando el instituto ya contaba con la naturaleza de órgano constitucional autónomo, debían ser respetados, porque con ello se garantizaba la independencia y autonomía que reviste a estos órganos, en términos del artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es en relación con estos temas que formulo este voto particular, de tal manera que lo dividiré en dos apartados.

I. Artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

En relación con este precepto, el Pleno de este Tribunal resolvió que el estudio del argumento en el que el accionante planteó la inconstitucionalidad de la norma, en que el legislador de esa entidad no estableció un esquema de colaboración entre poderes para la designación de los comisionados del instituto garante local, resultaba fundado y suficiente para declarar su invalidez.

Contrario a lo anterior, en mi opinión, por una parte, debió reconocerse la validez de la norma impugnada y, por otra, la existencia de una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, en tanto el Congreso del Estado de Chiapas no otorgó participación al Poder Ejecutivo del Estado, en el procedimiento de designación de los comisionados del instituto garante local.

Lo anterior, con sustento en las consideraciones que a continuación indico.



En primer lugar, es necesario tener presente el contenido de la disposición impugnada, que textualmente establece:

"Capítulo III.

"De su integración.

"Artículo 29. El instituto estará integrado por tres comisionados, uno de los cuales tendrá el carácter de comisionado presidente, quien asumirá la representación legal del mismo.

"La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, bajo el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso del Estado a través de la Comisión Legislativa correspondiente emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse, a efecto de recibir las solicitudes durante un periodo de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

"Podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.

"II. Concluido el plazo para el registro de los aspirantes al cargo de comisionado, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa correspondiente publicará el número de aspirantes registrados y dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas, determinando quienes cumplieron con los requisitos exigidos en la presente ley, mismos que continuarán con el procedimiento de selección.

"III. Los aspirantes que hubieren cumplido con los requisitos serán convocados dentro de los cinco días naturales siguientes a comparecer de manera personal al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa correspondiente.

"IV. Concluido el periodo de entrevistas, la Comisión Legislativa correspondiente realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, mediante el dictamen correspondiente a fin de



proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

"V. El Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente.

"En caso de no obtener la votación requerida, el Congreso del Estado, deberá iniciar el procedimiento previsto en el presente artículo, en el cual podrán participar de nueva cuenta los aspirantes que participaron en el proceso anterior de selección.

"VI. Las personas designadas para ocupar los cargos de comisionado, protestará (sic) ante el Pleno del Congreso."

El precepto prevé el procedimiento de designación de los comisionados del instituto garante local, a cargo del Congreso del Estado de Chiapas, que inicia con la emisión de una convocatoria por parte de dicho órgano parlamentario, posteriormente se reciben las solicitudes en un periodo de diez días naturales a partir de la publicación de la convocatoria; al respecto, se establece que el referido Congreso podrá consultar a organizaciones de la sociedad civil y académicas a efecto de que postulen a candidatos que consideren idóneos para el cargo.

Una vez que concluye el plazo de recepción de solicitudes, el Congreso, a través de la Comisión Legislativa respectiva, hará público el número de aspirantes registrados y procederá a la revisión y análisis de las solicitudes, para luego determinar quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la ley.

Los aspirantes que hayan cumplido los requisitos serán convocados a comparecer personalmente al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado, para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa en el Congreso; una vez que concluye el periodo de entrevistas, la citada Comisión Legislativa realizará la propuesta de los aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados, mediante el dictamen correspondiente a fin de proponer al Pleno del Congreso del Estado, a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

Posteriormente, el Pleno del Congreso del Estado, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobará o rechazará el dictamen que le haya sido presentado. Se precisa que en el supuesto de que no se obtenga la votación requerida, el Congreso deberá iniciar nuevamente este procedimiento, en el



cual podrán participar los mismos aspirantes que en el proceso anterior de selección. Finalmente, los designados para ocupar los cargos de comisionado, protestarán el cargo ante el Pleno del Congreso.

El accionante formula el planteamiento de inconstitucionalidad a partir de la lectura del precepto anterior, con los artículos quinto y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, que establecen:

"Artículo quinto. Los actuales comisionados continuarán en su encargo hasta en tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; pudiendo ser elegibles para un nuevo nombramiento."

"Artículo décimoprimeros. Por única ocasión el Congreso del Estado, deberá designar en los términos previstos por el artículo 29 de la presente ley, a los comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, quienes durarán en el ejercicio de sus funciones 7, 6, 5 años respectivamente; lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

Conforme a dichos preceptos transitorios, los comisionados que actualmente integran el instituto garante local continuarán en el cargo hasta que el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones en términos de las leyes aplicables, con la precisión de que podrán ser elegibles para el nuevo nombramiento.

Asimismo, por única ocasión, el Congreso del Estado deberá designar en los términos previstos por el artículo 29 de la propia ley, a los comisionados del organismo garante, quienes durarán en el ejercicio de sus funciones siete, seis y cinco años, respectivamente, a efecto de cumplir con el artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹

¹ "Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.



Sin embargo, en mi opinión, contrario a lo planteado por el accionante, de la lectura conjunta del artículo 29 con los diversos quinto y décimoprimeros transitorios, todos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, no deriva que en el procedimiento de selección se emitirá un dictamen para proponer simultáneamente a los tres aspirantes que habrán de ocupar los tres cargos de comisionado del órgano garante local.

En principio, me parece importante destacar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, ahora impugnada, abrogó la diversa Ley de Transparencia de la misma entidad, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 235, de cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Los trabajos legislativos² que le dieron lugar informan que la emisión de la ley local impugnada atendió a que el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en cuyo régimen transitorio el legislador federal mandató a las entidades federativas a ajustarse a las disposiciones de la referida ley general, en un plazo no mayor a seis meses siguientes a su entrada en vigor.

En la exposición de motivos se precisó que el entonces órgano garante local del derecho de acceso a la información no cumplía con las exigencias de la Constitución General ni de la Constitución Local, porque su función de origen se circunscribió únicamente a ese derecho y no como garante del diverso de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, de tal manera que la iniciativa propuso la extinción del entonces instituto local de transparencia, para dar lugar a un nuevo órgano autónomo que garantizara ambos derechos.

Por su parte, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que dictaminó la iniciativa, reiteró que el entonces instituto garante de Chiapas no cumplía con las exigencias de la Constitución General, así como la del Estado, porque su función de origen se limitó a la protección del derecho de acceso a la

En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."

² Iniciativa de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso de esa entidad, el cinco de marzo de dos mil veinte.



información, de tal manera que resultaba necesario extinguirlo para dar lugar a un nuevo órgano autónomo, denominado "Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas."

Asimismo, en el dictamen se precisó que era pertinente modificar el artículo 29 de la ley local, a efecto de establecer mejores mecanismos para que el Congreso del Estado llevara a cabo, con mayor claridad, el proceso de selección de los comisionados del instituto garante.

La extinción del entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, se reflejó en el artículo sexto transitorio³ de la ley local que ahora se impugna, al establecer que los recursos humanos, materiales y financieros que hasta la entrada en vigor de la ley se encontraran asignados al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que por esa ley se extinguía, serían transferidos de inmediato al instituto que se creaba.

Asimismo, en el diverso octavo transitorio⁴, al prever que los compromisos, procedimientos y asuntos pendientes que a la entrada en vigor de la ley hubiere contraído el instituto que se extinguía, serían asumidos y atendidos inmediatamente por el instituto que se creaba. Y en el noveno⁵, al establecer que las atribuciones, referencias y menciones contenidas en las leyes, decretos, reglamentos y demás normatividad aplicable que, a la entrada en vigor de la ley se otorgaban al instituto que se extinguía, debían entenderse conferidos al instituto que se creaba.

De esta manera, en principio me parece que no puede considerarse que el legislador local estableció un procedimiento *ad hoc* a efecto de desplazar a los

³ "Artículo sexto. Los recursos humanos, materiales y financieros que hasta la entrada en vigor de la presente ley se encontraban asignados al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que por esta ley se extingue, serán transferidos de inmediato al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, que por esta ley se crea."

⁴ "Artículo octavo. Los compromisos, procedimientos y asuntos pendientes que a la entrada en vigor de la presente ley hubiere contraído el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que por esta ley se extingue, serán asumidos y atendidos inmediatamente por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, que por esta ley se crea."

⁵ "Artículo noveno. Las atribuciones, referencias y menciones contenidas en las leyes, decretos, reglamentos y demás normatividad aplicable, que a la entrada en vigor de la presente ley, se otorgaban al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que por este Decreto se extingue, se entenderán conferidas al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, que por esta ley se crea."



tres comisionados que, a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad, ocupaban los cargos de comisionados, puesto que, al decretar la extinción del entonces Instituto de Transparencia del Estado, se actualizó la necesidad de nombrar a los comisionados que integrarían el nuevo organismo garante que, incluso, podían ser los mismos, pues así se dispuso en la parte final del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, siempre que resultaran elegidos mediante el procedimiento previsto en el artículo 29 de la referida ley.

Ahora, considero que el procedimiento de designación de los comisionados del instituto garante local, establecido en la norma impugnada, no permite que se emita un dictamen para proponer de manera directa a los tres aspirantes que habrán de ocupar los tres cargos de comisionado del órgano garante local.

El procedimiento de selección de comisionados del organismo garante del Estado de Chiapas, establecido en el precepto impugnado, se lleva, una primera parte, ante una Comisión Legislativa que:

1. Emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado pueda registrarse.
2. Recibirá solicitudes en un periodo de diez días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria.
3. Concluido el plazo de recepción de solicitudes, publicará el número de aspirantes registrados.
4. Procederá a la revisión y análisis de las solicitudes.
5. Determinará a los aspirantes que cumplieron con los requisitos exigidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, que continuarán con el proceso de selección.
6. Convocará a los aspirantes precisados en el punto que antecede, para comparecer en forma personal a entrevista en audiencia pública y por separado, para la evaluación ante la Comisión Legislativa respectiva; y,
7. Concluidas las entrevistas, realizará la propuesta de los aspirantes que cumplan con el perfil para ser designados comisionados, mediante el dictamen correspondiente a fin de proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.



Posteriormente, el procedimiento de selección ante el Pleno del Congreso del Estado de Chiapas se limita a la aprobación o rechazo del dictamen presentado por la Comisión Legislativa, con el voto de la mayoría de los diputados. De no obtener la votación requerida, se debe iniciar nuevamente este mismo procedimiento, en el que pueden participar de nueva cuenta los participantes del proceso anterior.

De dicho procedimiento, específicamente después de concluidas las entrevistas y determinados quiénes cumplen con el perfil requerido para el cargo de comisionado, se advierte que la Comisión Legislativa respectiva debe realizar al Pleno del Congreso, a través de un dictamen, la propuesta de tres aspirantes que serán los candidatos; esta propuesta es la que será discutida y, en su caso, aprobada.

Es a través de la referida discusión, y consecuente votación del dictamen que contenga a los tres candidatos propuestos por la Comisión Legislativa, que el Pleno del Congreso del Estado deberá elegir a la persona que ocupará el cargo de comisionado. La discusión por el Pleno del Congreso sobre la propuesta de tres candidatos por parte de la Comisión Legislativa indica que a través de este procedimiento no se eligen a los tres comisionados, sino a uno de los tres candidatos para ocupar uno de los tres cargos de comisionado del instituto garante local.

Ahora, es cierto que, como lo refiere el accionante, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, que fue abrogada por la ley que ahora se impugna, en el artículo 18, fracción IV, sí disponía que el dictamen contenía "*ternas*" para comisionados, al señalar expresamente que "Concluido el periodo de comparecencias, el Congreso del Estado realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados mediante el dictamen correspondiente, que contenga las ternas para comisionados, y lo presentará al Pleno del Congreso, para su discusión y, en su caso, aprobación."; no obstante, la ley impugnada modifica ese aspecto.

Sin embargo, considero que ese hecho no puede dar lugar a que la designación de los tres comisionados que integrarán el instituto local de transparencia del Estado Chiapas, se realice de manera directa, o *simultáneamente*, como lo refiere el accionante, puesto que expresamente la norma establece que la Comisión Legislativa presentará al Pleno del Congreso un dictamen con tres candidatos, y esta propuesta será discutida por el referido Pleno, por lo que



válidamente se advierte que de dicha discusión derivará la designación de uno de los comisionados del instituto, no así de los tres.

Las consideraciones anteriores me parece que llevaban a calificar infundado el concepto de invalidez en la parte que el accionante refiere que con dicha modificación legal se contraviene el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional, porque, como señalé, el procedimiento establecido por el legislador para la selección de los servidores públicos que ocuparán el cargo de comisionados del instituto garante local, sí prevé la propuesta de tres candidatos para elegir sólo a uno de ellos.

Otra de las modificaciones que advierte el accionante con la emisión de la ley local impugnada, y que considera inconstitucional, consiste en el tipo de mayoría que se exige para la aprobación del dictamen por el que se propone al Pleno del Congreso, a los aspirantes a ocupar el cargo de comisionado, establecida en el artículo 29, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Señala que la Constitución General, en el artículo 6o. establece que se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado para nombrar a los comisionados del organismo garante nacional, esto es, al menos el sesenta y seis por ciento de la votación; sin embargo, la ley local impugnada, en el artículo 29, fracción V, la contraría, porque establece que será necesaria la votación de la mayoría de los diputados presentes, es decir, el cincuenta por ciento de los votos más uno, lo cual inobserva los principios de independencia y autonomía del órgano garante local.

Indica que los organismos constitucionales autónomos también lo son de los partidos políticos, en tanto son órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino también de los partidos o de otros grupos de poder. De tal manera que un nivel mayor de consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas, puede ser indicador del nivel de implicación de voluntades que precede a la integración de órgano garante, lo que refleja el grado de su independencia.

Así, considera que determinar la votación de dos terceras partes de los legisladores presentes como necesaria para designar un nuevo comisionado, permite apreciar el nivel de acuerdo político exigido y el grado de respaldo institucional con que resultan investidos los comisionados, lo que no sucede al reducir el



número de legisladores necesarios para la designación, como en el caso de la ley que se impugna.

Después de citar los criterios emitidos por este Tribunal Constitucional en relación con los órganos constitucionales autónomos⁶, así como a Neuman⁷ y a Guillermo Cejudo⁸, a efecto de fortalecer la autonomía política de los órganos garantes, el accionante sostiene que, al reducir el número de legisladores necesarios para aprobar los nombramientos de los comisionados, se contraviene el principio de progresividad consagrado en el artículo 1o. constitucional.

Señala que, al igual que la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el procedimiento de selección de los comisionados del organismo garante, sostenida por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2018⁹, también debe considerarse como parámetro de validez, la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso, que establece la Constitución, lo que derivaría en la inconstitucionalidad de la mayoría "innominada" establecida en la norma impugnada.

En mi opinión, el concepto de invalidez es infundado.

El Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en relación con las bases que las legislaturas locales deben cumplir en el procedimiento de creación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en las entidades federativas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2018.

En ese precedente, se determinó que en la creación de los organismos locales, el legislador debe atender a que la conformación numérica de los integrantes,

⁶ Tesis P./J. 12/2008, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS." y P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."

⁷ La agenda de transparencia tras la reforma constitucional. Diálogo México. 2014. Pág. 40. Disponible en:

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadsticos/documentos/TransparenciaFinal 11Jul2014.pdf>

⁸ CEJUDO, Guillermo. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México, CIDE, 2014.

⁹ Fallada en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



debe corresponder con un número impar y estos se denominarán comisionados; que para la designación de los comisionados debe participar tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo; que, previamente al nombramiento, debe realizarse una amplia consulta a la sociedad; que la duración del encargo de los comisionados no será mayor a siete años y que debe procurarse la equidad de género entre los integrantes.

Sin embargo, no se estableció como una de las bases para el procedimiento de designación de los comisionados, que el nombramiento se aprobara por el Congreso Local con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, como se establece en la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, respecto de la designación de los comisionados del instituto garante nacional.

El instituto accionante sostiene que la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso, que establece la Constitución, debe considerarse como parámetro de validez del procedimiento de designación seguido ante los Congresos de los Estados; sin embargo, no comparto esa postura.

Al respecto, nuevamente es importante acudir a los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en el que, específicamente en el dictamen de las iniciativas, las comisiones dictaminadoras dedicaron un apartado específico al mecanismo de designación de los integrantes del órgano garante.

En estos trabajos se realizó una revisión a las leyes de las entidades federativas, en relación con el mecanismo de nombramiento de los integrantes de los organismos garantes en la materia, que reflejó una falta de uniformidad en dicho mecanismo. Posteriormente, a efecto de contar con mayores elementos para tomar una decisión al respecto, se hizo un análisis del mecanismo de nombramiento de los órganos constitucionales autónomos del Estado Mexicano.¹⁰ Además, se realizaron algunas reflexiones sobre el mecanismo de nombramientos que la Constitución estableció para los organismos constitucionales autónomos y para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México (BANXICO), entonces Instituto Federal Electoral (IFE), Auditoría Superior de la Federación (ASF), y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).



Al respecto, se precisó que la Constitución señala dos mecanismos generales de nombramiento para los órganos constitucionales autónomos, uno compartido, en el que se requiere la intervención de dos de los Poderes constituidos, como en el caso del INEGI y del BANXICO en el que participan los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y el nombramiento exclusivo, en el que se requiere sólo la intervención de uno de los Poderes, como en el caso de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al analizar el mecanismo de designación de los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que la lógica constitucional detrás del hecho de que dos poderes intervengan en la designación, se basa en que es uno de los tres Poderes constituidos que no recibe el mandato directamente del pueblo, por lo que tal intervención es para efectos de legitimación democrática, según el criterio del Constituyente Permanente.

Así, las comisiones advirtieron la lógica constitucional en relación con los nombramientos, a saber, en el caso de uno de los Poderes constituidos, como esta Suprema Corte, en el que el nombramiento demanda la intervención de los otros Poderes constituidos y, toda vez que tiene mayor jerarquía que los órganos constitucionales autónomos, la Constitución señala un mecanismo de nombramiento; en el supuesto de los órganos constitucionales autónomos, los nombramientos los realiza uno solo de los Poderes constituidos o dos de ellos, y por tener una menor jerarquía, la Constitución no mandata un procedimiento expedito que garantice un nombramiento en un plazo perentorio.

Con base en lo anterior, las comisiones dictaminadoras determinaron que debía establecerse un mecanismo de colaboración en que se atendiera a la propuesta del Senado de la República y que el Ejecutivo tuviera el derecho de objetar, lo que, consideró, genera la plena independencia de los comisionados respecto del Ejecutivo Federal.

Asimismo, se estableció que debía implementarse un mecanismo de designación que permitiera dotar al organismo garante de plena autonomía y libertad frente a los partidos políticos o grupos parlamentarios del Senado de la República, de tal manera que dicha designación se debía construir frente a un acuerdo y amplio consenso de sus integrantes, para lo que debía contar con una mayoría calificada que permitiera esa independencia de cualquier partido político; no obstante, también se consideró que debía permitirse una elección en la que, aun cuando el Poder Ejecutivo objetare, no fuera requerida una mayoría tan amplia como aquella para la designación en primera ocasión.



Así, se estableció que el mecanismo de nombramiento de los comisionados del organismo garante permitiría la articulación de dos Poderes de la Unión y su colaboración para generar la plena autonomía en los integrantes de dicho organismo.

Estos son algunos de los antecedentes más destacados en relación con el procedimiento de designación de los comisionados del organismo garante nacional, que clarifican que una de las bases a que debe ceñirse la integración de los órganos garantes locales, es el relativo a la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los comisionados, no así la votación requerida en el Congreso Local para su nombramiento, puesto que ello forma parte del libre establecimiento del procedimiento de selección de los integrantes de los organismos garantes locales, que el legislador federal asignó a las legislaturas de las entidades federativas.

Efectivamente, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración en el procedimiento de selección de los comisionados que habrán de integrar el instituto garante local, puesto que así lo dispuso el legislador federal en el artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además, el Tribunal Pleno ya ha sostenido que las indicaciones sobre el nombramiento de los comisionados del organismo garante nacional que prevé el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución, no son replicables a las entidades federativas.

En esta medida, el hecho de que en el artículo 29, fracción V, de la Ley de Transparencia impugnada se haya establecido una votación distinta por parte del Congreso Local a efecto de aprobar la designación de los comisionados del instituto garante local, no puede considerarse transgresor de postulado fundamental alguno, en razón de que, como se señaló, por disposición expresa del artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, corresponde a las Legislaturas de los Estados establecer y desarrollar ese procedimiento en su legislación.

Dicho lo anterior, partiendo de que estamos en un escenario de libertad configurativa por parte de las legislaturas locales en el establecimiento del procedimiento de designación de los comisionados del organismo garante local, en la que, conforme al artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, se debe atender a los principios y bases establecidos en el diverso 6o. constitucional



y en la ley general en la materia; contrario a la postura del accionante, no advierto cómo es que el legislador de Chiapas, al establecer una votación distinta a la prevista en el artículo 6o., fracción VIII, constitucional, compromete los principios de autonomía e independencia que deben regir a esta institución.

El Estado de Chiapas, haciendo uso de su libertad configurativa, puede válidamente prever que el Pleno del Congreso de la entidad federativa, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente con los candidatos para ocupar el cargo de comisionado en el instituto garante local. El artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo dicta que en las leyes de las entidades federativas se determinará lo relativo al procedimiento de selección de los integrantes de los organismos garantes locales, pero nada dice sobre la votación necesaria para la designación de los comisionados.

Considerar que una votación de la mayoría de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado no respeta la independencia y autonomía con que deben manejarse los comisionados que habrán de integrar el instituto garante local, implica considerar que este tipo de votación no privilegia el consenso de las fuerzas políticas y que, por ello, el nombramiento de los comisionados carezca del respaldo y la legitimidad necesarias para la relevante función que desarrollan o que todas las determinaciones que se toman bajo esta votación, no otorgan esa independencia; de esta manera, una mayoría calificada por parte del Congreso en la designación no es una condición necesaria de la autonomía de los organismos garantes locales.

Por esas mismas razones, tampoco considero que la reducción del número de legisladores necesarios para aprobar los nombramientos de los comisionados contraviene el principio de progresividad consagrado en el artículo 1o., constitucional; por lo que, en mi opinión, el concepto de invalidez en esa parte es infundado.

En otro orden, también considero que es infundado el argumento que sostiene el accionante en diversa parte del primer concepto de invalidez, en el sentido de que la norma impugnada no establece si se requiere de una mayoría absoluta, relativa (o simple) de votación para la aprobación o el rechazo del dictamen por parte del Congreso del Estado, lo cual contraría el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Es cierto que el artículo 29, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas no establece si la votación requie-



rida en el Congreso del Estado, a efecto de aprobar o rechazar el dictamen que contenga la terna de candidatos a ocupar el cargo de comisionado en el organismo garante local, debe ser de una mayoría absoluta o simple; sin embargo, en mi opinión, ello no contraviene el principio de seguridad jurídica, porque de la legislación de la entidad se advierte que la requerida es una mayoría absoluta.

A efecto de demostrar lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 142 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas¹¹ establece que todas las votaciones se resolverán por mayoría absoluta de votos, a excepción de los supuestos en que la Constitución Política del Estado, la ley orgánica o el propio reglamento dispongan que se resolverán por las dos terceras partes de los votos.

La Constitución Política del Estado de Chiapas, en el último párrafo del artículo 102¹², prevé que la ley de la materia y sus reglamentos establecerán lo relativo a los requisitos para ser comisionado, al procedimiento de designación y remoción del cargo, así como las atribuciones que corresponden a los comi-

¹¹ "Artículo 142. Todas las votaciones se resolverán por mayoría absoluta de votos, excepto en aquellos casos en que la Constitución Política del Estado, la ley orgánica o este reglamento dispongan las dos terceras partes de los votos."

¹² "Artículo 102. El Estado contará con un órgano autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley de la materia.

"Dicho órgano estará conformado por tres comisionados o la denominación que su reglamento interno otorgue, de los cuales uno fungirá como comisionado presidente; la legislación correspondiente que regirá a este órgano autónomo, establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión del derecho de acceso a la información pública; así como sus atribuciones, integración y funcionamiento.

"En su funcionamiento se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"Los comisionados de este órgano constitucional durarán en su encargo siete años. El comisionado presidente será designado por los propios Consejeros, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual. En la conformación se procurará la equidad de género.

"La ley de la materia y sus reglamentos contendrán lo concerniente a los requisitos para ser comisionado, al procedimiento de designación y remoción del cargo, así como las atribuciones que corresponden a los comisionados en el desempeño de sus labores y el funcionamiento."



sionados en el desempeño de sus labores y el funcionamiento; sin prever el tipo de votación requerida en el Congreso para la designación.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas tampoco establece el tipo de votación requerida para esos efectos. Finalmente, el Reglamento Interior del Congreso de la entidad prevé diversos supuestos en los que se requiere una votación de las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura, como aquél en el que el presidente del Congreso sea reemplazado por el vicepresidente por no observar las prescripciones del reglamento¹³; ese también es el quórum requerido en las sesiones en que se discutan leyes¹⁴; para prorrogar las sesiones ordinarias¹⁵; y para la aprobación

¹³ "Artículo 21.

Quando el presidente no observase las prescripciones de este reglamento, podrá ser reemplazado por el vicepresidente o por el que hiciere sus veces; pero para esto se requiere que alguno de los miembros del Congreso presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cuatro de los legisladores presentes, y que ésta, después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos diputados a favor y dos en contra, sea aprobada en votación económica por las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura."

¹⁴ "Artículo 25.

"El Pleno del Congreso del Estado, lo constituyen los diputados reunidos que formen quórum legal en el recinto oficial para celebrar sesión del Congreso, en los términos previstos en la ley orgánica y este reglamento.

"El sistema electrónico de asistencia y de votación se abrirá y se cerrará previa instrucción de la presidencia de la Mesa Directiva, hasta por el tiempo que esta misma señale, después de lo cual, el secretario en funciones preguntará si falta algún diputado por emitir su voto, y de ser así y habiendo vencido el término establecido para hacerlo, lo registrará de manera nominal o económica según sea el caso.

"En caso de que las sesiones del pleno se efectúen fuera del recinto legislativo o por imprevistos que efectúen el adecuado funcionamiento del sistema electrónico de asistencia y votación, se utilizará el sistema tradicional.

"En los casos en que se requiera la verificación del quórum, el presidente de la Mesa Directiva ordenará abrir el sistema electrónico de asistencia y votación hasta por cinco minutos.

"El quórum legal del Congreso para celebrar sesiones y ejercer su encargo, se formará con la concurrencia de la mitad más uno de los diputados que integran la legislatura.

"El quórum requerido en las sesiones donde se discutan las leyes, deberá ser de las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura."

¹⁵ "Artículo 29.

"Son sesiones ordinarias las que se celebren durante los días martes y jueves dentro de los periodos ordinarios; serán públicas, comenzarán por regla general a las 12:00 horas y durarán hasta cuatro horas; dentro de las cuales deberá agotarse el orden del día previamente establecido, de lo contrario, por disposición del presidente de la Mesa Directiva o por iniciativa de alguno de los legisladores, aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrán ser prorrogadas.



de un asunto como de urgente u obvia resolución (en este supuesto se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados que estén presentes).¹⁶

Además, el Reglamento Interior del Congreso del Estado¹⁷ define la *mayoría absoluta* como el cincuenta por ciento de una votación más uno y la *mayoría calificada* como aquella en la que se exigen porcentajes especiales de votación como dos terceras partes del número total de votos, esto es, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta.

En ese sentido, me parece que la norma impugnada que establece que el Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobará o rechazará el dictamen que les sea presentado, analizada con el resto de las normas que rigen las funciones del Congreso del Estado, refleja que se trata de una mayoría absoluta de los diputados presentes; de tal manera que, en mi opinión, contrario a lo que plantea el accionante, la disposición impugnada no contraviene el principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, en mi opinión, debía reconocerse la validez del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Las sesiones ordinarias públicas, se podrán convertir en secretas, previo acuerdo del Pleno del Congreso del Estado."

¹⁶ "Artículo 99.

"En los casos de urgente u obvia resolución, podrá dispensarse el requisito de turno a la comisión para su estudio y dictamen, para lo cual se llevará a cabo el procedimiento siguiente:

"I. Deberá ser solicitado por uno o más diputados;

"II. Una vez dada a conocer la propuesta, se aperturará la discusión, en el (sic) que podrán hacer uso de la palabra hasta tres en contra y hasta tres a favor, quienes hablarán una sola vez hasta por cinco minutos dándose preferencia para hablar a favor al diputado que realizó la propuesta;

"III. Inmediatamente se someterá a votación del Pleno, si se admite a discusión o se desecha la propuesta. En el primer caso se iniciará con el procedimiento de discusión y votación de la misma; en el segundo, el proyecto se tendrá por desechado.

"Para la aprobación de un asunto como de urgente u obvia resolución, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados que estén presentes."

¹⁷ "Artículo 2.

"Para efectos de este reglamento, se entiende por:

"...

"X. Mayoría absoluta: Es tener el 50 por ciento de una votación más uno.

"XI. Mayoría calificada: Es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos terceras partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta. ..."



Por su parte, considero que resultaba fundado el primer concepto de invalidez, en el que el accionante sostuvo que se actualizaba una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, porque el legislador no estableció un esquema de colaboración entre Poderes para la designación de los comisionados, dado que el artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas prevé que estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, lo que es inconstitucional.

De esta manera, al omitir contemplar la participación del Poder Ejecutivo del Estado en el procedimiento de designación de los comisionados del organismo garante local, en mi opinión, debía condenarse al Congreso del Estado de Chiapas a legislar al respecto.

II. Artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

En otro orden, el Pleno de este Tribunal Constitucional declaró la invalidez del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas al considerar que, aun cuando con motivo de la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, el Legislador Local emitió la ley que ahora se impugna, extinguió el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y creó el actual denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas; ello no conlleva la ineficacia de los nombramientos de los comisionados, en tanto que fueron realizados al amparo de la legislación que ya otorgaba la naturaleza de órgano constitucional autónomo al instituto garante local del Estado de Chiapas.

En ese sentido, resolvió que podía afirmarse válidamente que la norma impugnada actualiza una remoción inconstitucional de los comisionados y, con ello, una intromisión indebida en la integración del instituto garante local, so pretexto de otorgarle nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Sin embargo, no compartí la invalidez decretada porque, en mi opinión, la norma impugnada no actualiza una forma de remoción de los comisionados, contraria a la Constitución.



Para justificar mi posición, en principio me parece importante destacar que, como lo refiere el instituto accionante, es cierto que los comisionados del instituto garante local fueron designados con sustento en una ley local vigente en su momento, que ya otorgaba la naturaleza a dicho organismo como constitucional autónomo, en concordancia con la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

Asimismo, es cierto que los nombramientos se llevaron a cabo durante la vigencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, en el artículo 39¹⁸, establece que la remoción de los comisionados únicamente puede actualizarse en términos del título cuarto de la Constitución Federal.

No obstante, considero que las circunstancias bajo las que les fue otorgado el nombramiento no generan, a manera de derecho adquirido por parte de quienes ocupan los cargos, que indefectiblemente deba cumplirse el periodo para el que fueron designados, aun en el supuesto de que el Congreso del Estado haya determinado la extinción del instituto garante local, so pretexto de que únicamente puede decretarse su remoción en términos del título cuarto de la Constitución Federal.

En mi opinión, en el caso se actualizó un supuesto superveniente que, como uno de sus efectos, trae consigo la remoción de los comisionados del organismo garante local, porque el legislador del Estado de Chiapas, en ejercicio de sus atribuciones, decretó la extinción del entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas y creó el actual Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas.

En efecto, conforme al artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal¹⁹ corresponde a los Estados establecer los organismos autónomos, especializados,

¹⁸ "Artículo 39. Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político."

¹⁹ "Art. 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección



imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, para lo que deberán atender a los principios y bases previstos en el artículo 6o. de la Constitución y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, a su vez, establece las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Expresamente el segundo párrafo del artículo 37 de la ley general referida establece que en las leyes de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo segundo de la propia ley general, dedicado a los organismos garantes.

En ese sentido, considero que fue en ejercicio de esa libertad de configuración, que el Congreso del Estado de Chiapas determinó la extinción del anterior instituto local para crear uno nuevo, al que otorgó un espectro más amplio de acción, debido a que su creación atendió a la emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Lo anterior lo advierto de los trabajos legislativos que dieron origen a la ley impugnada, en tanto informan que su emisión atendió al propósito de adecuarla en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, derivado de la emisión de la ley general en esa materia, en la que el legislador federal mandató a las legislaturas locales a adecuarse dentro del plazo de seis meses a que la ley marco entrara en vigor.²⁰

de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"..."

²⁰ "Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso .a (sic) la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar, en el plazo establecido en el párrafo anterior, resultará aplicable de manera directa la presente ley, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta en el presente artículo."



En ese sentido, considero que puede afirmarse válidamente que, contrario a lo que refiere el instituto accionante, en el caso no se actualiza una remoción inconstitucional de los comisionados, tampoco una intromisión indebida en la integración del instituto garante local, sino la extinción total del organismo a efecto de otorgarle nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales, lo que implicaba la pérdida de la eficacia jurídica de los nombramientos otorgados a efecto de poder integrarlo conforme a las características y funciones del nuevo órgano.

La transición a través de la extinción del instituto creado como organismo constitucional autónomo, derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, al actual instituto, solo responde al propósito del Constituyente Local de transitar a un nuevo órgano que no sólo sea garante del derecho de acceso a la información pública, sino también del diverso de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, para lo que consideró necesaria la extinción del instituto originalmente creado en cumplimiento a la referida reforma constitucional.

De esta manera, el nuevo instituto garante del Estado de Chiapas no sólo continúa con la misma naturaleza de órgano constitucional autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, responsable de garantizar la transparencia del servicio público y el derecho de acceso a la información pública, sino también del derecho a la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado, manteniendo su plena autonomía técnica, de gestión, operación y decisión.²¹

Con base en ello, considero que la conclusión del encargo de los comisionados del instituto garante local, que se refleja en el precepto transitorio impugnado, era

²¹ "Artículo 25. El instituto es el organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, previsto en la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, responsable de garantizar la transparencia del servicio público, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado. Contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, operación y decisión, así como con la capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, en los términos que establece el capítulo II del título segundo de la ley general y la presente ley.

"El Congreso del Estado deberá otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al instituto para su funcionamiento efectivo y el debido cumplimiento de esta ley.

"..."



compatible con la extinción del referido organismo constitucional autónomo, decretada por el Congreso del Estado.

Lo anterior, debido a que la extinción del organismo garante local puede generar una causa directa y mediata de terminación del encargo de los comisionados que lo integran, que ubica al órgano reformador de la Constitución Local en el supuesto de erigir, conforme a su ámbito de libre configuración, al nuevo Instituto Chiapaneco de Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo, para el que debía designar a los nuevos integrantes para ocupar el cargo de comisionados, con base en las nuevas reglas de designación previstas en la ley vigente.²²

Aunado a lo anterior, la propia norma transitoria impugnada establece la posibilidad de que los comisionados que integran el instituto garante extinto, puedan ser elegidos para el nuevo nombramiento, por supuesto, en cumplimiento del procedimiento y los nuevos lineamientos establecidos por el legislador local en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

En otro orden, no advierto cómo es que el hecho de que se interrumpa el periodo para el que fueron designados los comisionados del anterior instituto garante local, transgrede la autonomía del instituto, puesto que su autonomía tiene sustento en su propia naturaleza como órgano constitucional autónomo y no en el cumplimiento del periodo para el que son designados sus comisionados.

De esta manera, contrario a lo que afirma el accionante, considero que no se actualiza una intromisión indebida en la integración del órgano constitucional autónomo de Chiapas, al tenor de la jurisprudencia P/J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."²³, porque la conclusión del encargo de los comisionados deriva de la extinción del instituto garante local.

²² En la iniciativa de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia del Congreso de la entidad destacaron que en esta nueva ley se establecieron otros requisitos, además de los previstos en la ley anterior, para ocupar el cargo de comisionado del instituto, a efecto de garantizar plenamente sus funciones en beneficio de la ciudadanía del Estado; ello fue reiterado en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso.

²³ El texto de la tesis dice: "El principio de división de poderes, con especial referencia a los poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que



Por las consideraciones anteriores, en mi opinión, debió reconocerse la validez del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Estas razones constituyen las consideraciones que justifican el presente voto particular.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008 y P./J. 20/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomos XXVII, febrero de 2008, página 1871 y XXV, mayo de 2007, página 1647, con números de registro digital: 170238 y 172456, respectivamente.

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

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio, que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos de la acción de inconstitucionalidad 127/2020, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de julio de dos mil veintiuno.

en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



En sesión de ocho de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó los artículos 29, 34, 153, quinto, décimo y décimoprimeros transitorios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el uno de abril de dos mil veinte.

Por lo que hace al primero de ellos, se alegó que el artículo 29 de la ley de transparencia aludida resulta inconstitucional, debido a que la norma no estableció un esquema de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la designación de los comisionados del instituto garante local; argumento que fue declarado fundado, al advertirse que dicho precepto transgrede las bases establecidas en el artículo 6o. en su fracción VIII, a las que remite el diverso 116, fracción VIII, de la Constitución General, y que deben observar –necesariamente– las Legislaturas Locales al momento de establecer el referido procedimiento de nombramiento en su legislación.

Si bien voté a favor del sentido de la ejecutoria, considero conveniente aclarar mi postura al respecto.

Tal como manifesté en sesión, considero que el artículo impugnado resulta inconstitucional, pero no por el simple hecho de que no exista colaboración entre poderes, sino porque se le deja todo el procedimiento al Congreso Local, afectando principios constitucionales que se deben observar en la creación de los órganos locales, como **son la autonomía e independencia**.

Efectivamente, en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, se aclaró que si bien el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que las entidades federativas establezcan organismos conforme a las bases establecidas en el artículo 6o. de la propia Carta Magna, conforme a ese marco constitucional, no existe obligación de replicar el modelo para la integración del órgano garante federal, pues el procedimiento de designación y nombramiento de los comisionados de los órganos locales está dentro de la libertad de configuración legislativa de los Congresos Locales.

Asimismo, se señaló que dichos procesos deben salvaguardar las bases y principios de transparencia, independencia y participación de la sociedad, establecidas en los citados preceptos constitucionales y desarrollados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 37 y 38.¹

¹ Artículo 37. Los organismos garantes son **autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios**, con plena autonomía técnica,



En ese sentido, en concordancia con mi voto en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, estoy a favor del proyecto, por la invalidez del artículo 29 en su totalidad, específicamente, porque la falta de colaboración entre poderes, redundando en una violación a los principios de autonomía e independencia.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular, que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 127/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En la sesión celebrada el ocho de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 127/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el primero de abril de dos mil veinte, mediante el Decreto 203, particularmente sus artículos 29, 34, 153, último párrafo, así como los diversos quinto, décimo y decimoprimeros transitorios.

Entre otros aspectos, en la sentencia se estableció un parámetro a efecto de abordar la validez constitucional de las normas impugnadas, para posteriormente

de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. **La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.**

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."



declarar la inconstitucionalidad del artículo 29¹ de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, al considerar que el legislador local debió prever la colaboración entre los Poderes Locales, por lo que al no hacerlo se vulneraron las bases y principios derivados del artículo 6o., constitucional; asimismo, se declaró la invalidez del artículo quinto transitorio² de la citada ley local de transparencia, en tanto que constituye una intromisión en el instituto garante local, además de que permite que los comisionados se excedan del límite de 7 años en ocupar sus cargos.

¹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"**Artículo 29.** El instituto estará integrado por tres comisionados, uno de los cuales tendrá el carácter de comisionado presidente, quien asumirá la representación legal del mismo.

"La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, bajo el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso del Estado a través de la Comisión Legislativa correspondiente emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse, a efecto de recibir las solicitudes durante un período de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

"Podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.

"II. Concluido el plazo para el registro de los aspirantes al cargo de comisionado, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa correspondiente publicará el número de aspirantes registrados y dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas, determinando quienes cumplieron con los requisitos exigidos en la presente ley, mismos que continuarán con el procedimiento de selección.

"III. Los aspirantes que hubieren cumplido con los requisitos serán convocados dentro de los cinco días naturales siguientes a comparecer de manera personal al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa correspondiente.

"IV. Concluido el periodo de entrevistas, la Comisión Legislativa correspondiente realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, mediante el dictamen correspondiente a fin de proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

"V. El Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente.

En caso de no obtener la votación requerida, el Congreso del Estado, deberá iniciar el procedimiento previsto en el presente artículo, en el cual podrán participar de nueva cuenta los aspirantes que participaron en el proceso anterior de selección.

"VI. Las personas designadas para ocupar los cargos de comisionado, protestará (sic) ante el Pleno del Congreso."

² **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"**Artículo quinto.** Los actuales comisionados continuarán en su encargo hasta tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; pudiendo ser elegibles para un nuevo nombramiento."



Sin embargo, no comparto que para la conformación e integración de los órganos garantes locales deba tomarse en cuenta lo que dispone el artículo 6o. constitucional, de ahí mi desacuerdo con que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 29 y quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, como explico a continuación:

I. Parámetro para la creación de los órganos garantes locales y constitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

La sentencia aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte se encuentra dividida en diversos tópicos. El referente al parámetro a partir del cual las Legislaturas Locales deben sujetarse en la creación y conformación de los órganos garantes locales, así como respecto a la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas son los señalados como temas 1 y 2 del considerando séptimo.

Respecto del primero de los tópicos mencionados, se decidió que en la conformación e integración del órgano garante local el parámetro de regularidad constitucional se integra tanto por el artículo 6o. de la Constitución General como por el diverso 116, fracción VIII, de ese ordenamiento, así como por lo que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A partir de dicho parámetro, en el tema 2 se decidió declarar la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en tanto que el legislador local debió prever la colaboración entre los Poderes Locales en la designación de los comisionados integrantes del órgano garante local.

Precisado lo anterior, voy a referirme primeramente a la elección del parámetro que se utilizó en la sentencia, para posteriormente expresar las causas por las que considero que no debió declararse la invalidez del referido artículo 29 impugnado.

En el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 108/2016³ sostuve que, cuando la fracción VIII del artículo 116⁴ de la Constitución Ge-

³ Correspondiente a la sesión del once de abril de dos mil diecinueve.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

" ...



neral remite a los principios y bases del diverso 6o.⁵ de ese ordenamiento, ello es **sólo para efectos de fijar el alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, pero no a fin de que la conformación y funcionamiento de los órganos garantes locales replique el modelo del órgano garante federal.**

Como precisé desde ese entonces, cuando la fracción VIII del artículo 116 constitucional remite a las bases y principios previstos en el diverso 6o. de ese ordenamiento, lo hace con la finalidad de fijar el deber de las legislaturas de las entidades federativas de observar esos parámetros en cuanto al alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. De tal suerte que los Estados gozan de libertad en la configuración del diseño de los organismos garantes locales, en tanto cumplan con los principios de autonomía, especialización, imparcialidad y sean colegiados.

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, **especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados**, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

5Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"...

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. ..."



Consecuentemente, no estoy de acuerdo en que para definir la integración y conformación de los órganos garantes locales deba reproducirse el esquema que establece el apartado A del artículo 6o. constitucional, pues la remisión que hace la fracción VIII del diverso 116 al numeral antes mencionado no es para que las Legislaturas Locales repliquen la fórmula de conformación del órgano garante nacional.

En ese sentido, desde mi perspectiva el parámetro de regularidad debe integrarse por el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución General que ordena que las entidades federativas establezcan organismos garantes de los derechos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, mismos que deberán ser "*autónomos, especializados, imparciales y colegiados*", así como por lo que dispone el capítulo II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha sostenido que las materias de transparencia y acceso a la información pública son concurrentes y, por ende, las entidades federativas pueden legislar de conformidad con la Constitución Federal, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la ley general que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.⁶

A partir del estándar antes explicado, considero que debió reconocerse la validez del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, pues no existía una limitante para que el legislador local estableciera una fórmula de designación diversa a la que prevé el párrafo octavo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional.

El citado artículo 29 impugnado⁷ establecía el diseño del órgano garante del Estado de Chiapas y preveía que se encontraría integrado por tres comisionados, de

⁶ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 45/2016 y 38/2016 y su acumulada 39/2016, resueltas en las sesiones de nueve de abril y once de junio de dos mil diecinueve, respectivamente.

⁷ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"Artículo 29. El instituto estará integrado por tres comisionados, uno de los cuales tendrá el carácter de comisionado presidente, quien asumirá la representación legal del mismo.

"La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, bajo el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso del Estado a través de la Comisión Legislativa correspondiente emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse, a efecto de recibir las solicitudes durante un periodo de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

"Podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.



los cuales uno sería su presidente y quien ostentaría la representación, **además de que la designación de los comisionados estaría a cargo únicamente del Congreso Local**, para lo cual disponía el procedimiento que debería seguir, mismo que abarcaba desde la designación y hasta la autorización de los comisionados.

Como antes expuse, el procedimiento para la designación, conformación y funcionamiento de los organismos garantes de las entidades federativas queda sujeto a un ámbito de libertad en su configuración por las Legislaturas de los Estados, pues la fracción VIII del artículo 116 constitucional, no establece una fórmula específica.

Incluso, el numeral 37⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que en la ley que expidan las entidades federativas se

"II. Concluido el plazo para el registro de los aspirantes al cargo de comisionado, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa correspondiente publicará el número de aspirantes registrados y dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas, determinando quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la presente ley, mismos que continuarán con el procedimiento de selección.

"III. Los aspirantes que hubieren cumplido con los requisitos serán convocados dentro de los cinco días naturales siguientes a comparecer de manera personal al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa correspondiente.

"IV. Concluido el periodo de entrevistas, la Comisión Legislativa correspondiente realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, mediante el dictamen correspondiente a fin de proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

"V. El Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente.

"En caso de no obtener la votación requerida, el Congreso del Estado, deberá iniciar el procedimiento previsto en el presente artículo, en el cual podrán participar de nueva cuenta los aspirantes que participaron en el proceso anterior de selección.

"VI. Las personas designadas para ocupar los cargos de comisionado, protestará (sic) ante el Pleno del Congreso."

⁸ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 37.** Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.



determinará, entre otros aspectos, lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, **procedimiento de selección**, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes.

Por su parte, del diverso 38º de la citada ley general se desprende que: i) el número de comisionados tiene que ser impar; ii) debe procurarse la igualdad de género y la experiencia en la materia; iii) la duración en el cargo no puede ser mayor de 7 años; iv) los nombramientos se realizarán de manera escalonada; y, v) en el procedimiento se debe garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

Así, aun cuando la Legislatura Local estableció que la designación de los comisionados se llevaría a cabo sin la intervención del Ejecutivo Local, **lo cierto es que no existe una obligación a cargo del Congreso Local** de legislar en el sentido de que para la designación de los comisionados integrantes del órgano garante local, deben intervenir tanto el Congreso como el Ejecutivo del Estado, pues –como antes expliqué– las Legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad en la configuración, integración y procedimiento de selección de dichos comisionados.

Al respecto, cabe advertir que la intervención del Ejecutivo en la designación de los comisionados del órgano garante local se pretende derivar de lo que dispone el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, de la Constitución General para la designación de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; sin

"En la ley federal y **en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes**, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

⁹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 38.** El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los **procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad**."



embargo, como antes sostuve, esa disposición no constituye parámetro de regularidad en el procedimiento de designación y autorización, pues la remisión que se hace a éste por parte del diverso 116, fracción VIII, constitucional es para efectos del contenido y alcance del derecho de acceso a la información.

Consecuentemente, considero que el Congreso Local no está obligado a regular el procedimiento de designación de los comisionados integrantes del órgano garante local a partir de considerar la intervención tanto del Congreso Local como del Ejecutivo del Estado, por lo que desde mi perspectiva debió reconocerse la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

II. Inconstitucionalidad del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Por otro lado, en el tema 5 del considerando séptimo de la sentencia, por una mayoría de Ministras y Ministros, el Pleno de esta Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, en virtud de que se actualizaba una remoción indebida a los comisionados locales y, con ello, una intromisión en la integración del instituto garante de Chiapas, so pretexto de otorgarle nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Asimismo, se expresó que se contravenía el límite de siete años en la duración del cargo de comisionado, pues permitía la posibilidad de que integraran al nuevo instituto que se crea con la emisión de la citada ley.

Sin embargo, no comparto la decisión a la que llegó la mayoría en este apartado, pues desde mi perspectiva, el artículo quinto transitorio antes mencionado no vulnera los artículos 38 y 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como explico a continuación:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo quinto transitorio¹⁰ impugnado establecía la continuación en el cargo de los comisionados del Instituto extinto, hasta que el Congreso Local no emita las nuevas designaciones y, además, dejó abierta la posibilidad para que éstos pudieran ser elegibles para los nuevos nombramientos.

¹⁰ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"Artículo quinto. Los actuales comisionados continuarán en su encargo hasta tanto el Congreso del Estado realice las nuevas designaciones, conforme a lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables; pudiendo ser elegibles para un nuevo nombramiento."



Para demostrar nuestra objeción con la decisión mayoritaria, estimo conveniente precisar qué ocurrió con las legislaciones previas, a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

- El cuatro de mayo de dos mil dieciséis el Congreso Local emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chiapas, derivado de que el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En dicho ordenamiento se precisó que los consejeros ahora serían comisionados y durarían en su encargo siete años y que podían removerse sólo en términos del título cuarto de la Constitución General.
- El primero de abril de dos mil veinte se emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chiapas que abrogó la publicada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis y extinguió el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, creando el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas. Ello se debió a que el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.¹¹

Con base en los antecedentes relatados y el contenido de la norma impugnada, me parece claro que en el artículo quinto transitorio impugnado **no se establece una causa de remoción**, como sí se prevé en el diverso artículo 34¹² de la

¹¹ En la exposición de motivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas se expresó que "...uno de los principales objetivos de la presente ley, es dotar al nuevo órgano estatal que se instituya, de las herramientas necesarias para garantizar, por un lado, que toda persona tenga acceso a la información pública que se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado de Chiapas; y por el otro, proteger los datos personales de los sujetos obligados a proporcionar esa información; para dar cabal cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 112, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, que establecen los principios sobre los que deben regir el funcionamiento de los organismos garantes del derecho de acceso a la información, como lo son: certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia. ..."

¹² **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"Artículo 34. Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; y serán sujetos de juicio político a través del procedimiento que marca la ley."



Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, **sino que fue una manera en la que el legislador local buscó amalgamar** en un solo ente las facultades en materia de transparencia y acceso a la información, así como la de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Máxime si se toma en cuenta que, de conformidad con el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma genérica podría afirmarse que las causas de remoción del servicio público se generan por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como por la comisión de delitos, o bien, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.¹³

Sin embargo, lo que se prevé en el artículo quinto transitorio impugnado, **en estricto sentido no es una causa de remoción** que se hubiere generado con motivo del indebido actuar del cargo público que desempeñan los comisionados del órgano garante local, para sostener –como se hace en la propuesta– que

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. ..."



dicha disposición es contraria a lo que prevé el artículo 39¹⁴ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En efecto, si se toma en cuenta el artículo sexto transitorio¹⁵ de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (que no fue impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad), se podrá corroborar que la orden de designar nuevos comisionados para el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas deriva de la cesación de efectos de un acto jurídico cuya existencia dependía exclusivamente de la ley que fue abrogada, como es la designación de los comisionados del anterior Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Me parece que sostener, como se hace en la sentencia, que ante la abrogación de un ordenamiento deben mantenerse las designaciones de los anteriores comisionados, es dar un alcance mayor a actos jurídicos que deberían dejar de surtir sus efectos ante dicha abrogación, lo que se hace –sin decirlo– es dar un efecto ultractivo a los nombramientos de los anteriores comisionados, cuestión que está muy lejos de lo que establece el artículo 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, no considero que los comisionados del instituto garante local gocen de un derecho adquirido para permanecer en su cargo hasta que concluyan los años para los cuales fueron designados, pues se trata de actos jurídicos que se encuentran sujetos a la vigencia de la ley que les dio origen; de ahí que una vez que se abrogó la ley con base en la cual se emitieron, dichos nombramientos también pierden su eficacia jurídica.

Consecuentemente, desde mi perspectiva a través del artículo quinto transitorio impugnado no se crea una causal de remoción, diversa a la que se prevé en el artículo 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino –en todo caso– una prórroga en la vigencia de los nombramientos

¹⁴ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 39.** Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político."

¹⁵ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"**Artículo sexto.** Los recursos humanos, materiales y financieros que hasta la entrada en vigor de la presente ley se encontraban asignados al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas que por esta ley se extingue, serán transferidos de inmediato al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, que por esta ley se crea."



de los comisionados que se encontraban asignados al Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, lo cual me parece que es una consecuencia lógica derivado de que dejaron de tener vigencia por la abrogación de la ley que les dio origen.

Sobre este aspecto cabe agregar que, con esa prórroga en la vigencia de los nombramientos no trae consigo una vulneración al artículo 38¹⁶ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto a que la designación de los comisionados no debe exceder de siete años, pues en el caso específico dichos comisionados todavía se encontraban dentro del periodo designado de siete años.

En efecto, hay que tomar en cuenta que dos de los comisionados del instituto garante local fueron designados por el Congreso Local el cuatro de marzo de dos mil quince, por lo que concluirían su cargo hasta el tres de marzo del dos mil veintidós; mientras que el tercero de dichos comisionados fue designado el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que concluiría hasta el veintidós de septiembre del dos mil veinticuatro. De ahí que considero que la prórroga del nombramiento no transgrede el parámetro de regularidad al que se encuentra sujeto.

Por otro lado, estimo que tampoco conlleva a una violación al referido artículo 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en el artículo quinto transitorio impugnado se prevea la posibilidad de que los comisionados que integraban el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas pueden ser elegibles para un nuevo nombramiento.

Ello se debe a que, por un lado, la norma impugnada no trae consigo un mandato inmediato de designación para sostener que los anteriores comisionados estarían excediéndose por un plazo mayor de siete años. En el caso, lo que ocurriría es que los comisionados anteriores entrarían a concursar con otros

¹⁶ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."



posibles candidatos y, por ende, sólo en el caso de que fueran vencedores, se les estaría otorgando un nuevo nombramiento.

No me pasa inadvertido lo que resolvimos en la acción de inconstitucionalidad 74/2018¹⁷, pues en ese caso la norma analizada establecía que, una vez concluido el plazo de siete años para el cual fueron designados, podrían mantenerse en el mismo hasta que se llevaran a cabo las nuevas designaciones, lo cual no ocurre en la especie, pues –insisto– se trata de la probabilidad de una nueva designación derivado de que su nombramiento dejó de surtir sus efectos por la abrogación de la ley que les dio origen.

Consecuentemente, considero que la fórmula que el legislador local implementó para englobar las funciones derivadas de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en un solo órgano garante, no transgrede los artículos 38 y 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, por lo que estimo que debió reconocerse la validez del artículo quinto transitorio impugnado.

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

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 127/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días cinco y ocho de julio de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), respecto de diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

La accionante impugnó la validez del artículo 29 que regula el procedimiento para la integración de los comisionados del órgano garante local, por considerar,

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



entre otras razones, que se actualizaba una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio porque el Congreso del Estado de Chiapas no estableció un esquema de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para la designación de los comisionados, transgrediendo lo previsto en los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, 14, 16, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, 124 y 133 constitucionales.

El precepto impugnado disponía lo siguiente:

"Artículo 29. El instituto estará integrado por tres comisionados, uno de los cuales tendrá el carácter de comisionado presidente, quien asumirá la representación legal del mismo.

"La designación de los comisionados estará a cargo del Congreso del Estado con facultad soberana, bajo el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso del Estado a través de la Comisión Legislativa correspondiente emitirá una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse, a efecto de recibir las solicitudes durante un periodo de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

"Podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo.

"II. Concluido el plazo para el registro de los aspirantes al cargo de comisionado, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa correspondiente publicará el número de aspirantes registrados y dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas, determinando quienes cumplieron con los requisitos exigidos en la presente ley, mismos que continuarán con el procedimiento de selección.

"III. Los aspirantes que hubieren cumplido con los requisitos serán convocados dentro de los cinco días naturales siguientes a comparecer de manera personal al proceso de entrevista en audiencia pública y por separado para la evaluación respectiva ante la Comisión Legislativa correspondiente.

"IV. Concluido el periodo de entrevistas, la Comisión Legislativa correspondiente realizará la propuesta de aquellos aspirantes que cumplan con el perfil necesario para ser designados como comisionados en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, mediante el dictamen correspondiente a fin de



proponer al Pleno del Congreso del Estado a los tres candidatos para su discusión y, en su caso, aprobación.

"V. El Pleno del Congreso del Estado con el voto de la mayoría de los diputados presentes, aprobarán o rechazarán el dictamen que se les presente.

"En caso de no obtener la votación requerida, el Congreso del Estado, deberá iniciar el procedimiento previsto en el presente artículo, en el cual podrán participar de nueva cuenta los aspirantes que participaron en el proceso anterior de selección.

"VI. Las personas designadas para ocupar los cargos de comisionado, protestará (sic) ante el Pleno del Congreso."

El Pleno declaró la invalidez total de este artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas. El argumento de la mayoría para sostener dicha invalidez fue que el artículo entrañaba una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, porque supuestamente en el esquema planteado en dicho artículo debía haberse previsto la colaboración entre poderes para la designación de los comisionados del instituto de transparencia local,¹ y el precepto no contenía esto.

A criterio de la mayoría, era forzoso que en el mecanismo de designación participaran tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo porque, a su manera de ver, esa era la forma de cumplir con el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal (que señala que las entidades federativas deben establecer sus organismos garantes conforme a las bases y principios establecidos en el artículo 6o. constitucional y en la Ley General que emita el Congreso de la Unión).²

¹ Una mayoría de ocho votó por la invalidez total del artículo 29 de ley impugnada. En esa mayoría las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán votaron por la existencia de una omisión legislativa. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó por la invalidez total del artículo pero por razones distintas a la omisión legislativa. A su vez, los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la suscrita, votamos en contra de la omisión legislativa.

² "Artículo 116. ...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."



Razón de la disidencia y voto particular

No comparto el criterio mayoritario. En mi opinión, el artículo 6o. de la Constitución Federal sólo es aplicable en principios y bases, pero eso no implica que de ese diseño federal tenga que entresacarse un modelo para ser replicado soslayando la libertad de configuración que en aras de su soberanía poseen los Estados al amparo de los artículos 40 y 124 constitucionales.

Es cierto que la configuración de los órganos locales de transparencia implica un piso mínimo y estandarizado de objetivos y principios, tal y como lo mandata el diverso 116 de la Constitución Federal, pero no impone estructuras rígidas a imitar, ni tampoco sugiere que, de no existir colaboración entre poderes, entonces ninguna entidad federativa es capaz de asegurar autonomía y objetividad. Este entendimiento del artículo 116 constitucional menoscaba la esencia misma del federalismo al asumir una especie de visión paternalista y rígida, que no guarda consonancia con uno de los principios políticos más importantes de nuestra Carta Magna: los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, el cual abarca la configuración de su estructura pública en todo aquello respecto a lo que la Constitución Federal no mandate con toda claridad un diseño expreso que los limite.

En efecto, basta la lectura textual de la fracción VIII del artículo 116 para observar que el mandato que impone la Constitución Federal a los Estados es uno **de convergencia, no de imitación**: "Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho".

Lo que la Carta Magna ordena a los Estados en este artículo 116 es asegurar organismos autónomos, responsables e imparciales, de ninguna forma le impone fórmulas, estructuras o andamiajes para ello. Los Estados, unidos en una Federación de iguales, cuentan con libertad para configurar la manera idónea para cumplir cabalmente con lo ordenado, sin ser menoscabados en su soberanía interior.

Por supuesto que tampoco comparto que el esquema sea obligatorio por conducto del artículo 116 a partir de una lectura extremadamente amplia del diverso 6o. constitucional. El 116 dice que los organismos de transparencia se establecerán conforme a los "principios y bases" previstos en el diverso 6o., pero un organigrama o forma de designación no es principio ni es base. En dicho



precepto se dispone, en lo que nos ocupa, que la Federación contará con un organismo autónomo, y una serie de atributos más, y posteriormente habla de su integración, por siete comisionados, en cuya selección intervienen el Senado, el Presidente de la República y la sociedad (a quien se le debe realizar una "amplia consulta"). Pero la propia fracción reconoce que alude al "órgano garante federal".

No encuentro forma, constitucionalmente aceptable, de asumir que este diseño debe replicarse a nivel local. En ninguna parte del precepto así lo mandata, y además se asume que el diseño federal responde justamente a la realidad política y contexto nacional (que, por cierto, tan difiere del régimen interno de los Estados, que éstos no cuentan con cámara alta). Si se va a hablar de que en una norma local se actualiza una omisión legislativa de ejercicio obligatorio, la cuestión "obligatoria" debería estar expresamente señalada porque, de lo contrario, esa interpretación entraña una transgresión a los principios postulados con gran claridad en los artículos 40 y 124 constitucionales.

Voto aclaratorio

Los efectos aprobados por el Tribunal Pleno corresponden a las votaciones mayoritarias alcanzadas, y toda vez que éste determinó la existencia de una omisión legislativa, el efecto fue vincular al Congreso Local para diseñar un mecanismo de designación de comisionados que fuera a partir de la colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de la entidad. Siendo así, voté a favor de los efectos precisamente porque la omisión ya había sido decretada por el Máximo Tribunal de la República, es decir, en acatamiento a lo resuelto (aunque a mi parecer no existe tal omisión legislativa por las razones ya apuntadas).

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

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente, que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 127/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En la sesión celebrada el ocho de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 127/2020 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra



de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el primero de abril del dos mil veinte, mediante el Decreto 203, en particular sus artículos 29, 34, 153, último párrafo, así como los diversos quinto, décimo y decimoprimero transitorios.

Entre otros aspectos, se abordó el tema referente a la validez constitucional del artículo 34¹ de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, y respecto del cual se decidió declarar su invalidez en la porción normativa "*la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas;*"

Al respecto, aun cuando coincido con la inconstitucionalidad de la norma antes referida, lo cierto es que no comparto algunas de las consideraciones que sustentan tal determinación. Para una mejor explicación, por un lado, me referiré a las consideraciones que sustentan la sentencia en este tema, para posteriormente ocuparme de exponer las razones por las que respetuosamente me aparto de ellas.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

La sentencia aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte se encuentra dividida en diversos tópicos. El referente a la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas es el correspondiente al tema tres del considerando séptimo, en el cual la mayoría de mis compañeras Ministras y compañeros Ministros sostuvieron –entre otros aspectos– que el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional prevé que los comisionados del organismo garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública únicamente podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución General y serán sujetos de juicio político, aspecto que es reproducido por el precepto 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para efectos de los comisionados de los organismos garantes locales.

¹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas**

"Artículo 34. Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; y serán sujetos de juicio político a través del procedimiento que marca la ley."



A partir de lo anterior, en la sentencia se decidió que no se otorgó libertad de configuración al legislador local en cuanto a la determinación de los motivos de remoción de los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, por lo que no estaba facultado para extender dichos supuestos a los casos que pudieran preverse en la Constitución del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la entidad; de ahí que la disposición impugnada incumplía con el mandato de armonización y homologación conforme a los principios y bases establecidos en la citada ley general.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno

Como anticipé, coincidí con la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas; sin embargo, no comparto algunas de las consideraciones que la sustentan, específicamente, la referente a que el citado artículo 6o. de la Constitución General sirve de parámetro de regularidad, ya que en todo caso sólo debe atenderse a lo que dispone el diverso 116, fracción VIII, constitucional, en relación con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 108/2016² sostuve que, cuando la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución General remite a los principios y bases del diverso 6o. de ese ordenamiento, ello es sólo para efectos de fijar el alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, pero no a fin de que la conformación y funcionamiento de los órganos garantes locales replique el modelo del órgano garante federal.

Como precisé desde ese entonces, cuando la fracción VIII del artículo 116³ constitucional remite a las bases y principios previstos en el diverso 6o. de ese

² Correspondiente a la sesión del once de abril de dos mil diecinueve.

³**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 116. ...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."



ordenamiento, lo hace con la finalidad de fijar el deber de las legislaturas de las entidades federativas de observar esos parámetros en cuanto al alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. De tal suerte que los Estados gozan de libertad en la configuración del diseño de los organismos garantes locales, en tanto cumplan con los principios de autonomía, especialización, imparcialidad y sean colegiados.

En consecuencia, no estoy de acuerdo en que la última parte del décimo párrafo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional forme parte del parámetro de regularidad a que deben sujetarse las legislaturas de los Estados al regular el régimen de remoción de los comisionados de los órganos garantes locales.

Contrario a ello, estimo que el artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas debió analizarse sólo a la luz del diverso 116, fracción VIII, de la Constitución General, en relación con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esto se debe a que el artículo impugnado establecía que los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas podrían ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, y que serían sujetos de juicio político; esto es, no se refería al alcance y contenido de los derechos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Cabe mencionar que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha sostenido que las materias de transparencia y acceso a la información pública son concurrentes y, por ende, las entidades federativas pueden legislar de conformidad con la Constitución Federal, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la ley general que para tal efecto expida el Congreso de la Unión⁴, ello conforme a lo previsto en los artículos 6o.⁵, 73, fracción XXIX-S⁶, y 116, fracción VIII, de la Constitución General.

⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 45/2016 y 38/2016 y su acumulada 39/2016, resueltas en las sesiones de nueve de abril y once de junio de dos mil diecinueve, respectivamente.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:



Precisado el parámetro de regularidad que debió atender la sentencia aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte para analizar la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, como antes apunté, considero que fue correcto que se declarara su inconstitucionalidad, en tanto que era contraria a lo que dispone el artículo 39⁷ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En efecto, el referido artículo 39 de la ley general en la materia, dispone que los comisionados de los órganos garantes sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución General y serán sujetos de juicio político; lo anterior, sin hacer distinción entre los comisionados de los órganos garantes locales, o bien, del instituto garante federal, sino que hace una mención genérica a los "comisionados", lo que nos lleva a sostener que se refiere a ambos tipos de comisionados.

Ello se corrobora si se toma en cuenta que dentro de los aspectos que la citada ley general remite a las legislaciones que emitan las entidades federativas, no se encuentra el relativo a los supuestos de remoción, como sí hace respecto de otros, como son: la duración del cargo, los requisitos, procedimientos de

"...

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. ..."

⁷ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 39.** Los comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político."



selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes⁸; por lo que estimo que la ley general no reservó competencia a favor de las entidades federativas por cuanto hace a los supuestos de remoción de los comisionados de los órganos garantes locales.

Consecuentemente, conforme al parámetro que precisé y que desde mi punto de vista fue el que debió adoptarse en la sentencia, el artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas es inconstitucional, pero por vulnerar el diverso 39 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto que prevé supuestos adicionales de remoción de los comisionados del organismo garante local, como son aquellos que se establezcan en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

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

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

"Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía."

En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSENCIA DE IMPEDIMENTO CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS CONGRESOS LOCALES DETERMINEN LOS SUJETOS OBLIGADOS A RENDIR DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE INTERESES, SIN MENOSCABO DE QUE SE SUJETEN AL REPARTO COMPETENCIAL ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. NECESIDAD DE OPERAR A NIVEL NACIONAL UN SISTEMA HOMOGÉNEO



A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, POR LO QUE LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA DEBE SER CONGRUENTE CON LO ESTABLECIDO EN DICHO ORDENAMIENTO (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VII. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO PUEDEN PREVERLOS COMO UNA FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE PORQUE SE DISTORSIONA LA HOMOGENEIDAD DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y VULNERA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS JUSTICIABLES, PUES DICHA EXPRESIÓN TIENE UN USO PREDOMINANTEMENTE EN LA MATERIA PENAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN O EN SITUACIÓN ESPECIAL", 2, FRACCIONES III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y IV, 3, FRACCIONES III, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN LOS CASOS DE HECHOS DE CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y/O", 17, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", XVIII Y XIX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 4, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN Y LOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN ESPECIAL CONFORME AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO TERCERO DE LA PRESENTE LEY", 11, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN" 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 13, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS TRES PORCIONES NORMATIVAS "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", 24, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" 27, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" EL ACÁPITE DEL TÍTULO TERCERO SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 50, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO II SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 51, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 62, EN SU PORCIÓN "NORMATIVA O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 64, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O UN HECHO DE CORRUPCIÓN", SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NOR-



MATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", Y ÚLTIMO EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO III SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 65, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 72, PÁRRAFO SEGUNDO, 74, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO II, SIGUIENTE EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 78, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEL HECHO DE CORRUPCIÓN O", 81, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO E), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN PREVISTO EN ESTA LEY", TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO IV SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 84, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL TÍTULO PRIMERO SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 91, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 93, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 95, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO III SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN", 116, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN", Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 193, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 207, FRACCIONES VI Y VII EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "HECHO DE CORRUPCIÓN", Y VIII EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN", 209, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO, FRACCIÓN II, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN HECHO DE CORRUPCIÓN O", 216, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DE LA SECCIÓN SEGUNDA SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 225, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN



NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y 228, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA INTRODUCCIÓN DE UNA AUTORIDAD RESOLUTORIA EN FUNCIÓN DEL RANGO O NIVEL DE LOS FUNCIONARIOS, EN LUGAR DE LA GRAVEDAD DE LA CONDUCTA, DESNATURALIZA EL MODELO HOMOGÉNEO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN III, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE PERSONAL DE RANGO INFERIOR A SECRETARIO DE DESPACHO, DIRECTOR GENERAL O EQUIVALENTE" Y "TRATÁNDOSE DE FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES DE PERSONAL DE RANGO DE SECRETARIO DE DESPACHO, DIRECTOR GENERAL O EQUIVALENTE, LO SERÁ EL TITULAR DE LA CONTRALORÍA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL O TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL SEGÚN CORRESPONDA", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS" DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS PARTICULARES CONTRATADOS POR EL ESTADO DE PRESENTAR DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, DE INTERESES Y FISCAL IMPLICA UNA AMPLIACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN IX, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO" Y EN LA LETRA "N" DE LA PALABRA "ESTÁN" QUE APARECE ENSEGUIDA, 27, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO", 30, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE PARTICULARES RELACIONADOS CON EL SERVICIO PÚBLICO", 32, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PERSONA FÍSICA O MORAL COMPRENDIENDO A ESTAS ÚLTIMAS A LOS SOCIOS, ACCIONIS-



TAS, PROPIETARIOS Y REPRESENTANTES LEGALES DE LA MISMA, QUE SEAN CONTRATADOS POR CUALQUIER ENTE PÚBLICO PARA DAR ALGÚN SERVICIO, SEAN CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS DE UN SERVICIO PÚBLICO" Y "ESTARÁN EXENTOS DE PRESENTAR LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, DE INTERÉS Y FISCAL, LOS ACCIONISTAS DE UNA PERSONA MORAL CUANDO LOS MISMOS SEAN TENEDORES DE ACCIONES PÚBLICAS EN CASO DE QUE LA PERSONA MORAL COTICE EN BOLSA DE VALORES, EXCEPTO CUANDO LOS MISMOS FORMEN PARTE DE UN ÓRGANO DE DECISIÓN O SEA REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA MORAL", 33, PÁRRAFOS TERCERO, DÉCIMO Y DECIMOPRIMERO, 34, PÁRRAFO CUARTO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y DE PARTICULARES", 37, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COMO PARTICULAR", 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTRATO, CONCESIÓN O PERMISO SOBRE UN SERVICIO PÚBLICO", 46, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO", Y 48, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LOS PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PRECEPTOS QUE NO IMPLICAN OBLIGACIÓN ALGUNA A LOS PARTICULARES DE PRESENTAR DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, DE INTERESES Y FISCAL (ARTÍCULOS 26, 28, 29, 31, 33, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN III, Y NOVENO, SALVO SU PORCIÓN NORMATIVA "EL TÍTULO SEXTO DE", 35 Y 47 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCORPORACIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES PARA LOS PARTICULARES DISTORSIONA LAS DISTINTAS CUALIDADES DE CONDUCTAS PREVISTAS POR LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS PARTICULARES", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



XII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AMPLIACIÓN DEL ESPECTRO DE SANCIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS A SUS SOCIOS, ACCIONISTAS, PROPIETARIOS O PERSONAS QUE EJERZAN CONTROL SOBRE ELLAS, ROMPE LA CONGRUENCIA ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DIRECTA O INDIRECTAMENTE" Y "O SUS SOCIOS, ACCIONISTAS, PROPIETARIOS O PERSONAS QUE EJERZAN CONTROL SOBRE ELLA, INCLUYENDO RESPECTO A ESTAS ÚLTIMAS LAS PERSONAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 52 DE ESTA LEY", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INHABILITACIÓN PERPETUA ES UNA SANCIÓN NO CONTEMPLADA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 78, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN V, Y QUINTO, 81, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), 84, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEFINITIVA", Y 89, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DEFINITIVA" Y "MEDIANTE LA IMPOSICIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL DE DIEZ A VEINTE AÑOS", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCORPORACIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y CHANTAJE COMO SUPUESTOS DE INFRACCIONES, IMPLICA UNA AMPLIACIÓN INDEBIDA DEL CATÁLOGO DE FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 66, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VARIACIÓN EN LA DESCRIPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ILÍCITA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VULNERA LA RESERVA EN MATERIA DE DEFINICIÓN DE



INFRACCIONES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VARIACIÓN EN LA DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN DE "COLUSIÓN" VULNERA LA RESERVA EN MATERIA DE DEFINICIÓN DE INFRACCIONES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL AUMENTO DEL PLAZO PARA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA CONTRADICE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR MÁS DE UN AÑO", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN ESTADO QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR MÁS DE UN AÑO", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

XIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA SUSTITUCIÓN DE LA CONDICIÓN DE COMPATIBILIDAD CON EL DE VIABILIDAD EN EL DEBIDO PROCESO PARA QUE PUEDAN IMPONERSE DIVERSAS SANCIONES, ES INCOMPATIBLE CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEM-



PREY CUANDO SEAN VIABLES PARA GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO Y", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL DE TRES MESES A UN AÑO PARA LOS CASOS EN QUE NO SE HAYAN CAUSADO DAÑOS O PERJUICIOS NI EXISTA BENEFICIO O LUCRO ALGUNO MANTIENE LA CONGRUENCIA CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 78, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE SE DETERMINE LA INHABILITACIÓN TEMPORAL, Y NO SE HAYAN CAUSADO DAÑOS O PERJUICIOS, NI EXISTA BENEFICIO O LUCRO ALGUNO, LA SANCIÓN A IMPONER SERÁ DE TRES MESES A UN AÑO DE INHABILITACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES RESULTA INCOMPATIBLE CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 78, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DICHA SANCIÓN SERÁ DE UNO HASTA DIEZ AÑOS SI EL MONTO DE LA AFECTACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE NO EXCEDE DE MIL QUINIENTAS VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL INCREMENTO DE LA SANCIÓN ECONÓMICA A LAS PERSONAS FÍSICAS DE DOS A TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS, DESNATURALIZA EL SISTEMA DEFINIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO, POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE CIENTO HASTA CIENTO CINCUENTA MIL VECES



EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN ESTADO QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE CIENTO HASTA CIENTO CINCUENTA MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS].

XXIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ESTABLECIMIENTO DE LA INHABILITACIÓN TEMPORAL A PARTICULARES PARA OCUPAR CUALQUIER CARGO COMO SERVIDOR PÚBLICO, CREA UN SISTEMA DIFERENCIADO AL DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XXV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL INCREMENTO DE LA SANCIÓN ECONÓMICA A LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DOS A TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS, DESNATURALIZA EL SISTEMA DEFINIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO, POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE MIL HASTA UN MILLÓN QUINIENTAS MIL VECES



EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE UN ESTADO QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO, POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE MIL HASTA UN MILLÓN QUINIENTAS MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS].

XXVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ADICIÓN DE LAS SANCIONES DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES, DISOLUCIÓN DE SOCIEDADES E INHABILITACIÓN DEFINITIVA A LOS PARTICULARES, DISTORSIONAN LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 81, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISOS D) Y E), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN PREVISTO EN ESTA LEY", Y SÉPTIMO, Y 227, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XXVIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS SANCIONES DE DISOLUCIÓN DE SOCIEDADES Y SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES REITERAN LO SEÑALADO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [ARTÍCULOS 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO E) Y 227, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].



XXIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA SOCIOS ACCIONISTAS, REPRESENTANTES LEGALES O PERSONAS QUE EJERZAN CONTROL SOBRE LAS PERSONAS MORALES, NO ESTÁ CONTEMPLADA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XXX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCORPORACIÓN DEL CONDICIONAMIENTO DE FORMULAR SOLICITUD EXPRESA PARA MANTENER LA CONFIDENCIALIDAD DE LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS QUE DENUNCIAN PRESUNTAS INFRACCIONES, BRINDA SEGURIDAD Y NO CONTRADICE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 91, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A SOLICITUD DE EXPRESA DEL DENUNCIANTE", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCLUSIÓN DE LA VISTA OFICIOSA AL MINISTERIO PÚBLICO EN CASO DE DENUNCIAS TEMERARIAS O NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES, RESULTA DISUASIVA E INCOMPATIBLE CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 93, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EN COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA AMPLIAR EL PLAZO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA ATENDER REQUERIMIENTOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 96, PÁRRAFOS SEGUNDO Y CUARTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "ESTA AMPLIACIÓN NO PODRÁ EXCEDER EN NINGÚN CASO DE QUINCE DÍAS HÁBILES", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



XXXIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ADICIÓN DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DE LA AUTORIDAD INVESTIGADORA, GUARDA RELACIÓN CON LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 104, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCLUSIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO CUANDO SE ACUERDEN DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER Y LA IRRECURRENIBILIDAD DE ESE AUTO, IMPACTAN EN LA DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 142, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AMPLIACIÓN DE VEINTICUATRO HORAS A TRES DÍAS HÁBILES EN EL PLAZO PARA ACORDAR LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN, SOLICITADA POR EL RECURRENTE, ES INCOMPATIBLE CON LOS TIEMPOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 212, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y A LA VIDA PRIVADA, ASÍ COMO A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PROPORCIONALIDAD, PROGRESIVIDAD, SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y FEDERALISMO, RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN PARA LOS PARTICULARES CONTRATADOS POR CUALQUIER ENTE PÚBLICO DE PRESENTAR DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES, NO PUEDE ANALIZARSE PORQUE LAS NORMAS NO PRESENTAN EL ALCANCE QUE LAS ACCIONANTES ADUCEN, ADEMÁS DE QUE LAS QUE SÍ LO



TENÍAN YA FUERON DECLARADAS INVÁLIDAS EN EL MISMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN IX, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 Y 48 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ANÁLISIS DE LA SANCIÓN DE DISOLUCIÓN DE SOCIEDADES CON MOTIVO DE LA FALTA GRAVE DE LA PERSONA MORAL, CONSISTENTE EN CAUSAR PERJUICIO A LA HACIENDA PÚBLICA O A LOS ENTES PÚBLICOS, FEDERALES, LOCALES O MUNICIPALES [DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y, POR EXTENSIÓN, LA DE SU DIVERSO ARTÍCULO 227, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN II].

XXXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPUESTA VULNERACIÓN AL DERECHO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA CON LA VISTA OFICIOSA AL MINISTERIO PÚBLICO EN CASO DE DENUNCIAS TEMERARIAS O NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES NO PUEDE ANALIZARSE PORQUE LA NORMA QUE TENÍA ESE ALCANCE YA FUE DECLARADA INVÁLIDA (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 33, PÁRRAFO SEXTO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Y 107, FRACCIÓN V, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O PERMANENTE" Y "LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES A LAS PERSONAS JURÍDICAS, SE EXTENDERÁN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO A LOS PROPIETARIOS, TENEDORES Y ADMINISTRADORES Y PERSONAS CON PODER DE MANDO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).



XL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN O EN SITUACIÓN ESPECIAL", 2, FRACCIONES III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y IV, 3, FRACCIONES III, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE PERSONAL DE RANGO INFERIOR A SECRETARIO DE DESPACHO, DIRECTOR GENERAL O EQUIVALENTE" Y "TRATÁNDOSE DE FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES DE PERSONAL DE RANGO DE SECRETARIO DE DESPACHO, DIRECTOR GENERAL O EQUIVALENTE, LO SERÁ EL TITULAR DE LA CONTRALORÍA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL O TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL SEGÚN CORRESPONDA", SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EN LOS CASOS DE HECHOS DE CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y/O" Y "TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS", IX, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO" Y EN LA LETRA "N" DE LA PALABRA "ESTÁN" QUE APARECE ENSEGUIDA, XV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS PARTICULARES", XVII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", XVIII Y XIX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" 4, FRACCIÓN III, EN SUSPENSIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN Y LOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN ESPECIAL CONFORME AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO TERCERO DE LA PRESENTE LEY", 11, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 13, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SUS TRES PORCIONES NORMATIVAS "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", 24, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", "DIRECTA O INDIRECTAMENTE" Y "O SUS SOCIOS, ACCIONISTAS, PROPIETARIOS O PERSONAS QUE EJERZAN CONTROL SOBRE ELLA, INCLUYENDO RESPECTO A ESTAS ÚLTIMAS LAS PERSONAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 52 DE ESTA LEY", 27, PÁRRAFOS TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO" Y CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 30,



EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE PARTICULARES RELACIONADOS CON EL SERVICIO PÚBLICO", 32, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PERSONA FÍSICA O MORAL COMPRENDIENDO A ESTAS ÚLTIMAS A LOS SOCIOS, ACCIONISTAS, PROPIETARIOS Y REPRESENTANTES LEGALES DE LA MISMA, QUE SEAN CONTRATADOS POR CUALQUIER ENTE PÚBLICO PARA DAR ALGÚN SERVICIO, SEAN CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS DE UN SERVICIO PÚBLICO" Y "ESTARÁN EXENTOS DE PRESENTAR LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, DE INTERÉS Y FISCAL, LOS ACCIONISTAS DE UNA PERSONA MORAL CUANDO LOS MISMOS SEAN TENEDORES DE ACCIONES PÚBLICAS EN CASO DE QUE LA PERSONA MORAL COTICE EN BOLSA DE VALORES EXCEPTO CUANDO LOS MISMOS FORMEN PARTE DE UN ÓRGANO DE DECISIÓN O SEA REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA MORAL", 33, PÁRRAFOS TERCERO, NOVENO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL TÍTULO SEXTO", DÉCIMO Y DECIMOPRIMERO, 34, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE PARTICULARES", 37, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COMO PARTICULAR", 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CONTRATO, CONCESIÓN O PERMISO SOBRE UN SERVICIO PÚBLICO", 46, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO", 48, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LOS PARTICULARES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 32 DEL PRESENTE ORDENAMIENTO", EL ACÁPITE DEL TÍTULO TERCERO SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 50, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO II SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 51, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 62, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 64, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O UN HECHO DE CORRUPCIÓN", SEGUNDO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", Y ÚLTIMO, EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO III SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 65, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 66, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 67, PÁRRAFO TERCERO, 70, PÁRRAFO CUARTO, 72, PÁRRAFO SEGUNDO,



74, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN" Y QUINTO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR MÁS DE UN AÑO", 75, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO SEAN VIABLES PARA GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO Y", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO II, SIGUIENTE EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 78, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", FRACCIÓN V, SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEL HECHO DE CORRUPCIÓN O", CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DICHA SANCIÓN SERÁ DE UNO HASTA DIEZ AÑOS SI EL MONTO DE LA AFECTACIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE NO EXCEDE DE MIL QUINIENTAS VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y QUINTO, 81, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO, POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE CIENTO HASTA CIENTO CINCUENTA MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", C) Y E), II, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE PODRÁ ALCANZAR HASTA TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O, EN CASO DE NO HABERLOS OBTENIDO, POR EL EQUIVALENTE A LA CANTIDAD DE MIL HASTA UN MILLÓN QUINIENTAS MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", C), D), E), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN PREVISTO EN ESTA LEY", Y G), TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN" Y SÉPTIMO, EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO IV SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 84, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O DEFINITIVA", 89, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS POSICIONES NORMATIVAS "DEFINITIVA" Y "MEDIANTE LA IMPOSICIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL DE DIEZ A VEINTE AÑOS", EL ACÁPITE DEL TÍTULO PRIMERO SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 91, PÁRRAFO PRIMERO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 92, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 93, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O



HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO, 95, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 96, PÁRRAFOS SEGUNDO Y CUARTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "ESTA AMPLIACIÓN NO PODRÁ EXCEDER EN NINGÚN CASO DE QUINCE DÍAS HÁBILES", EL ACÁPITE DEL CAPÍTULO III SIGUIENTE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y HECHOS DE CORRUPCIÓN", 100, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN", 116, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN" Y III EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 142, PÁRRAFO SEGUNDO, 193, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 207, FRACCIONES VI, VII, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "HECHO DE CORRUPCIÓN" Y VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHO DE CORRUPCIÓN", 209, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO, FRACCIÓN II, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN HECHO DE CORRUPCIÓN O", 212, PÁRRAFO ÚLTIMO, 216, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN" EL ACÁPITE DE LA SECCIÓN SEGUNDA, SIGUIENTE EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHOS DE CORRUPCIÓN", 225, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O HECHOS DE CORRUPCIÓN", 227, PÁRRAFO ÚLTIMO Y 228, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "HECHO DE CORRUPCIÓN", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 33, PÁRRAFO SEXTO, DEL REFERIDO ORDENAMIENTO LEGAL Y 107, FRACCIÓN V, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O PERMANENTE" Y "LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES A LAS PERSONAS JURÍDICAS, SE EXTENDERÁN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO A LOS PROPIETARIOS, TENEDORES Y ADMINISTRADORES Y PERSONAS CON PODER DE MANDO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE



DATOS PERSONALES, COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NUEVO LEÓN. 1 DE MARZO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **primero de marzo de dos mil veintiuno**.

VISTOS para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **69/2019**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y sus acumuladas **71/2019**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y **75/2019**, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Nuevo León; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Por escritos recibidos los días cinco,¹ ocho² y doce³ de julio de dos mil diecinueve, se promovieron acciones de inconstitucionalidad, en los términos siguientes:

2. 1.1. Órganos actores:

1	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). ⁴
2	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). ⁵
3	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL). ⁶

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

² En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

³ Depositado en la Oficina de Correos de México: Administración Postal de Palacio Federal, Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

⁴ Por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos de dicho organismo.

⁵ Por conducto de su presidente, Luis Raúl González Pérez.

⁶ Por conducto de su presidenta, Sofía Velasco Becerra.



3. 1.2. Poderes demandados:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

4. 1.3. Normas generales impugnadas:

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

- Expedida a partir del Decreto número 144, de quince de mayo de dos mil diecinueve, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el día siete de junio de dos mil diecinueve.

5. De forma específica, en cada caso, las accionantes solicitaron la invalidez de distintas fracciones y porciones normativas de los siguientes artículos:

	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.
INAI ⁷	3o., 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 y 48.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1o., 2o., 3o., 4o., 11, 12, 13, 24, 27, 32, 33, 34, 37, 41, 46, 50, 51, 62, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 74, 75, 78, 81, 84, 89, 91, 92, 93, 95, 96, 100, 104, 116, 142, 193, 207, 209, 212, 216, 225 y 228, entre distintos acápites.
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León	3o., 27, 30, 32, 33, 34, 37, 46, 48, 78, 81, 84, 89, 93 y 227.

⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



6. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales que se estiman violados.** Los órganos accionantes, en cada caso, señalaron que los artículos cuya invalidez demandan, resultan violatorios, fundamentalmente, de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

	Artículo 1	Artículo 6	Artículo 14	Artículo 16	Artículo 22	Artículo 108	Artículo 133
INAI	✓	✓		✓		✓	
CNDH	✓		✓	✓	✓		
CEDHNL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

	Artículo 1	Artículo 2	Artículo 9	Artículo 11	Artículo 30	Artículo 32.2
INAI				✓	✓	✓
CNDH	✓		✓			
CEDHNL		✓		✓		

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

	Artículo 2.1	Artículo 15	Artículo 17
INAI			✓
CNDH	✓	✓	

7. Como derechos fundamentales vulnerados, se refirieron los siguientes:⁸

⁸ De forma expresa en el apartado correspondiente, o implícita en los conceptos de invalidez.



	INAI	CNDH	CEDHNL
1. Derecho a la privacidad .	✓		✓
2. Derecho a la protección de datos personales .	✓		✓
3. Derecho a la seguridad jurídica .		✓	✓
4. Principio de proporcionalidad de las sanciones .		✓	
5. Principio de legalidad .		✓	✓
6. Principio de supremacía constitucional .			✓
7. Principio de federalismo .			✓
8. Principio de igualdad .			✓
9. Derecho de autonomía y autodeterminación .			✓
10. Obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos .			✓

8. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Las accionantes, en sus respectivos conceptos de invalidez, hicieron valer, en esencia, los siguientes argumentos:⁹

3.1. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

3.1.1. Primer concepto de invalidez

[Único]. Vulneración al derecho y protección a la vida privada y a los datos personales.

Artículos impugnados: 3o., fracción IX, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 y 48.

⁹ La enumeración es propia de este fallo y no necesariamente corresponde a la incluida en cada demanda.



- El artículo 32¹⁰ de la ley, así como los restantes impugnados, establecen como **obligación de los particulares, personas físicas y morales**, comprendiendo dentro de éstas a sus socios, accionistas, propietarios y representantes legales, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, la relativa a **presentar declaración de situación patrimonial y de intereses**; no obstante, tal imposición vulnera el derecho a la protección de datos personales y a la vida privada, dado que **no existe justificación constitucionalmente válida** para intervenir tales derechos, además de ser una medida innecesaria, excesiva y desproporcionada.

- El sistema establecido en el artículo 32 impugnado, así como los restantes impugnados, violan la protección a los datos personales, establecida en los artículos 6o., apartado A, fracción II, 16, primer y segundo párrafos y 108, quinto párrafo, de la Constitución Federal, pues establecen otra excepción o límite al derecho de protección a los datos personales, en su vertiente a la obtención de los mismos, excepción que no encuentra apoyo constitucional:

- **Incluye dentro de los sujetos obligados a formular declaración patrimonial y de intereses, a los particulares, sujetos que no se encuentran previstos en el artículo 108 constitucional, por lo que claramente no forman parte de la excepción expresa al derecho en comento.**

- **La medida tampoco atiende a las restantes limitaciones genéricas a la protección de los datos personales que establece el artículo 16 constitucional.**

¹⁰ "Sección segunda.

"De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial, de intereses y fiscal

"Artículo 32. Todos los servidores públicos, persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público, estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la contraloría o respectivo órgano interno de control, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral."



3.1.2. Segundo concepto de invalidez

Vulneración al principio de igualdad.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 y 48.

- Los artículos impugnados violan el artículo 1o. constitucional, pues con la sobre-inclusión de los sujetos obligados a presentar declaraciones patrimoniales, se está dando un **trato igual a sujetos que se encuentran en circunstancias diversas**.

- Estos son elementos respecto de los cuáles el Congreso de la Unión cuenta con una **facultad exclusiva para legislar**, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

- Resulta contrario a derecho el artículo 41¹¹ de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León. Es evidente que el supuesto o hipótesis normativa de sanción que establece la Constitución, y que prevé exclusivamente para servidores públicos, la extiende a particulares, cuestión que rebasa el marco constitucional, y que **termina por homologar la situación en que se encuentran los particulares, a la de los servidores públicos**.

3.1.3. Tercer concepto de invalidez

Cargas u obligaciones adicionales no previstas en la ley general para los particulares que contraten con entes públicos la prestación de servicios públicos.

Artículos impugnados: 3, fracción IX, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 y 48.

¹¹ "Artículo 41. La contraloría y los órganos internos de control, según corresponda, deberán **formular la denuncia ante el Ministerio Público** respectivo, en su caso, cuando **el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste**, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, **durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, contrato, concesión o permiso sobre un servicio público.**"



- El hecho de que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, establezca **cargas u obligaciones adicionales no previstas en la Ley General para los particulares** que contraten con entes públicos la prestación de servicios públicos, tales como la presentación de declaración patrimonial y de intereses, constituye una clara violación al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución. Lo anterior, al ir más allá y **rebasar la ley marco** que regula este tipo de situaciones jurídicas, pues es evidente que sobrepasa el ámbito material de validez que en dicha materia tiene atribuido, pues la ley general, en ninguno de sus artículos, establece dichas obligaciones.

3.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

3.2.1. Único concepto de invalidez

Seguridad jurídica y legalidad.

Artículos impugnados: Distintos artículos y porciones normativas que incluyen la expresión "hechos de corrupción" o que se refieren a obligaciones de los particulares y a las sanciones que les son aplicables.

- Resulta contrario a la norma suprema que la ley que se impugna establezca **supuestos adicionales que serán considerados como faltas administrativas graves** y que, éstas a su vez, sean consideradas como hechos de corrupción a cargo de las autoridades administrativas, pues con ello se distorsiona el sistema establecido, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica de las personas.

- Por cuanto hace a la sanción consistente en la **"inhabilitación definitiva"** que establecen las normas impugnadas, debe precisarse que la ley marco solamente permite que se pueda usar como sanción la inhabilitación temporal y no señala la definitiva para ningún supuesto.

- Las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, toda vez que **los destinatarios de la norma carecen de certidumbre respecto al parámetro sancionatorio, al ser distinto de la ley general** y el que establece la norma local controvertida.



- De la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se evidencia que no se incluyó en el artículo 108 de la Norma Suprema, la obligación de las personas particulares de presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, ya que la disposición señalada, de manera exclusiva, refiere la obligación de los servidores públicos de presentarlas, por lo cual **el legislador local excedió los límites constitucionales y los establecidos en la ley marco.**

- Por lo que hace a las disposiciones impugnadas que **modifican cuestiones adjetivas como plazos, montos para la determinación de las sanciones, la adición de un recurso no previsto en la ley marco y condicionan la confidencialidad de la identidad de los denunciantes de faltas administrativas**, debe reiterarse que **la intención del Poder Reformador de la Constitución y del legislador federal fue que en la ley general se establecieran las cuestiones adjetivas** a las cuales deben ceñirse las Legislaturas Locales, por lo cual, no es dable que las modifiquen, ya que ello distorsiona el parámetro establecido y va en detrimento de la finalidad de tener un sistema homologado.

- Las disposiciones que se impugnan generan inseguridad jurídica al no ser acordes al parámetro constitucional en la materia, pues **hacen referencia a la tramitación de los procedimientos, de forma diversa a la ya establecida por mandato constitucional en la ley general.**

3.3. Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Nuevo León

A. Relacionados con las disposiciones que obligan a los particulares que sean contratados por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

3.3.1. Primer concepto de invalidez

Supremacía constitucional.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.



- El **último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal** establece, sin lugar a dudas, el ámbito personal de validez de la disposición jurídica que se analiza.

- En el caso que nos ocupa, **no se advierte por qué razón tendrían que equipararse las personas servidoras públicas a las particulares**, ya que su posición frente al Estado es diferente, dado que los primeros, muchas de las veces, implican la encarnación de la autoridad, cuando ejercen las facultades y atribuciones que constitucionalmente les han sido conferidas; por el contrario, los particulares, son los destinatarios de los derechos fundamentales y, por tanto, se encuentran en una relación de supra a subordinación con respecto de las instituciones gubernamentales.

3.3.2. Segundo concepto de invalidez

Federalismo.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- El federalismo debe ser congruente con el principio de supremacía constitucional y, por ende, **los ordenamientos constitucionales locales y la legislación de las entidades federativas deben subordinarse a la Constitución Federal**. Lo delicado del presente caso es que la norma impugnada obliga a los particulares que tengan alguna relación económica con el Estado, a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, lo cual **excede sus facultades**, porque esa obligación ya la determinó el Poder Reformador de la Constitución Federal, el cual especificó que **solamente las personas servidoras públicas están obligadas a cumplir con ese deber**.

- Por ende, **si la Constitución Federal ya estableció quiénes tienen esa obligación, el Congreso no está facultado para ampliar el espectro de sujetos que deben cumplir con ese deber**.

- El Congreso Local ha propiciado un desequilibrio constitucional y, por estas razones, la norma impugnada transgrede el principio de federalismo, siendo



aplicable la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

3.3.3. Tercer concepto de invalidez

Legalidad y seguridad jurídica.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- Si bien el régimen regulador de la unión reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación, su ejercicio debe ser respetuoso de las prevenciones establecidas en la Constitución Federal. **La libertad configurativa para legislar se encuentra limitada por el catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional.**

- En el caso concreto se estima que el legislador local, al establecer que los particulares deben presentar sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, realiza una actividad que no le corresponde, pues **está determinando el contenido y alcance de diversos derechos fundamentales, como son el de privacidad y el de la protección de datos personales**, afectando indebidamente el parámetro de regularidad constitucional, perturbando el núcleo esencial de los derechos mencionados y resultando, por tanto, inconstitucional.

- Dado que **el Congreso Local no es la autoridad competente para expedir la norma impugnada**, en la forma y términos en que lo hizo y, además, lejos de optimizar los derechos fundamentales, ha producido una afectación a las personas particulares que tienen relaciones económicas con el Estado, al obligarlas, indebidamente, a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- La autoridad responsable **vulneró, en vía de consecuencia, el principio de legalidad, así como el derecho de seguridad jurídica**, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que garantizan que las actuaciones



de las autoridades no deben afectar, de manera arbitraria, la esfera jurídica de los gobernados.

3.3.4. Cuarto concepto de invalidez

Privacidad de las personas.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- La norma impugnada incide directamente en contra del **derecho de las personas particulares a elegir, de manera libre y espontánea, qué información confidencial desean que permanezca en la más estricta privacidad y cuál desean que sea conocida por la opinión pública.**

- La norma impugnada constituye en una **injerencia indebida en un ámbito tan personal e íntimo de las personas particulares, sin que se advierta justificación objetiva alguna para ello**, pues el Congreso no formuló ningún argumento para sustentar la redacción de la norma controvertida.

3.3.5. Quinto concepto de invalidez

Equiparación entre servidores públicos y particulares.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- La norma impugnada hace una **indebida equiparación entre las personas servidoras públicas y las particulares.**

- **La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no contempló a los particulares como sujetos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscales**, como se advierte de la redacción del último párrafo del artículo 108 constitucional. La norma consti-



tucional aludida establece, de forma limitativa, los sujetos obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses.

- El reenvío que el Poder Reformador le confiere a las Legislaturas Locales para la presentación de las declaraciones no es ilimitado y debe apegarse al parámetro que la norma constitucional expresamente le confiere.

- **La Ley de Responsabilidades Administrativas no debe introducir de forma arbitraria normas que equiparen a las personas particulares con las personas servidoras públicas,** ni lesionar los derechos humanos de aquéllas.

3.3.6. Sexto concepto de invalidez

Afectación desproporcional.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- La medida adoptada a través de la norma impugnada no es necesaria, toda vez que, para combatir la corrupción, pueden existir medidas alternativas menos gravosas y restrictivas, como pueden ser:

- **La ley de responsabilidades prevé las conductas específicas en las que pueden incurrir los particulares. En específico, los capítulos III y IV del título tercero de dicha ley.**

- **En el capítulo III del título cuarto, se prevén las sanciones por faltas cometidas por particulares.**

- **En tanto que el capítulo IV de ese mismo título, prevé la imposición de sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares.**

- Éstos son sólo unos ejemplos de la existencia de más alternativas para cumplir con el objetivo perseguido, mismas que ni siquiera fueron objeto de análisis por parte del Congreso.



3.3.7. Séptimo concepto de invalidez

Progresividad.

Artículos impugnados: 3, fracción IX; 27, 30, 32, 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo primero; 34, 37, 46, 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

- El órgano legislativo local, **debió probar fehacientemente por qué se restringió la progresividad en la protección de los derechos humanos**. Sin embargo, nada explicitó en torno a la norma impugnada. No debe olvidarse que uno de los deberes del Estado consiste en abstenerse de crear situaciones que directa o indirectamente propicien restricciones injustificadas a los derechos humanos.

- La medida legislativa objeto de controversia tiene efectos perjudiciales, ya que **no amplía derechos fundamentales** y, no sólo eso, sino que, por el contrario, **los restringe**, todo lo cual significa una contradicción con los contenidos nucleares de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal. En el caso concreto, la norma impugnada produce una limitación a los derechos de privacidad y protección de datos personales, a los que se ha hecho alusión a lo largo de esta demanda. **Esto implica lógicamente un retroceso y, por consecuencia, una transgresión al principio de progresividad mencionado.**

B. Relacionados con las disposiciones que prevén como sanciones administrativas la inhabilitación definitiva.

3.3.8. Octavo concepto de invalidez

Sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas.

Artículos impugnados: 78, fracción V, y 81, fracciones I, inciso c), y II, inciso c), que prevén como sanción la inhabilitación definitiva.

- La sanción consistente en la "**inhabilitación perpetua**", constituye una pena excesiva y desproporcionada y, por consecuencia, inusitada.



- La sanción de inhabilitación definitiva, al ser una sanción fija e invariable, que no contiene un límite mínimo y un máximo de aplicación, **impide la debida individualización.**

- Hay que tener presente que la ley general establece en el artículo 81, incisos I, fracción b), y II, fracción b), así como en el artículo 84, fracción II, que **la sanción de inhabilitación debe consistir en inhabilitación temporal.**

C. Relacionados con la disposición que faculta a la autoridad dar vista al Ministerio Público en caso de que la denuncia resulte temeraria o notoriamente improcedente.

3.3.9. Noveno concepto de invalidez

Tutela judicial efectiva.

Artículos impugnados: 93, relacionado con la facultad a dar vista al Ministerio Público, en caso de que la denuncia resulte temeraria o notoriamente improcedente.

- Se solicita la anulación del segundo párrafo del artículo **93**¹² de la ley de responsabilidades, en tanto que indica que si una persona presenta una denuncia y ésta no prospera, por ser notoriamente improcedente o porque los hechos se hayan narrado de manera temeraria, **la autoridad está facultada para darle vista al Ministerio Público.**

- La norma impugnada, es inconstitucional porque **transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal**, pues con esa prescripción, lo que, de hecho, se propicia, es la inhibi-

¹² " **Artículo 93.** La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción.

"En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público."



ción en la presentación de las denuncias por la comisión de faltas administrativas y, más específicamente, por actos graves de corrupción.

- La redacción del precepto mencionado permite sostener que la obligación en comento está expresamente delimitada, pues consiste únicamente en hacer del conocimiento las posibles acciones u omisiones que, en opinión del denunciante, pudieran actualizar alguna causa de responsabilidad, **sin que pueda extenderse ese deber hasta el punto de que la persona denunciante se encuentre constreñida a demostrar las imputaciones planteadas o que la denuncia resulte fundada.**

- La norma impugnada **lleva el mensaje implícito de que si una persona denuncia y no demuestra las imputaciones que formule, será castigada** mediante la iniciación de procedimiento penal, lo que probablemente puede provocar la inhibición de la formulación de las denuncias, ante el temor de que exista la posibilidad de que no se lleguen a demostrar los actos o hechos que se pretendieran probar, lo que no es aceptable ni lógica, ni jurídicamente.

D. Relacionados con las disposiciones que ordenan la suspensión y disolución de las sociedades sancionadas que tengan un vínculo económico con el Estado.

3.3.10. Décimo concepto de invalidez

Libertad de trabajo.

Artículos impugnados: 81 fracción II, incisos d) y e), y 227, en las porciones que ordenan la suspensión y disolución de sociedades sancionadas que tengan vínculo económico con el Estado.

- Se considera que las **sanciones** establecidas en los artículos 81, fracción II, incisos d) y e), y 227 de la ley de responsabilidades, resultan **desproporcionadas y excesivas**, a la luz del derecho humano a la proporcionalidad de las penas y atenta contra la libertad de profesión y oficio, amparados en los artículos 1o., 5o. y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, numeral 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 5 y 15, numeral 1, del Pacto



Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Dichos preceptos, establecen que las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por la Comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de la ley de responsabilidades, podrán recaer en la **suspensión de actividades comerciales o, incluso, la disolución de la sociedad de las personas morales responsables**. Se considera que el órgano legislativo se excedió al establecer una pena de ese alcance en un procedimiento de responsabilidades administrativas, en primer lugar, porque **la Constitución no lo establece**; y, en segundo lugar, porque **tal determinación no solamente sanciona a los sujetos señalados como responsables, sino que afecta a terceras personas** que podrían ser ajenas a los hechos.

- **No todas las acciones que realice uno de los socios deben afectar a la persona moral en su totalidad**, llevándola a suspender sus actividades de uno a cinco años o a su disolución definitiva.

- De acuerdo con los artículos que se consideran inconstitucionales, si una persona integrante de la sociedad es sancionada por actos u omisiones graves en la materia, su sanción no sólo le impactaría a su persona y patrimonio, sino que **podría llegar a dañar derechos de terceras personas** que integran dicha sociedad, incluso, se presentarían supuestos de afectación de relaciones mercantiles con personas ajenas al sector gubernamental.

- Si analizamos lo que dispone el artículo 81, fracción II, inciso d), que habla de la suspensión de actividades consistentes en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios; podemos apreciar claramente que **se transgrede el derecho humano a la libertad de trabajo** contemplado en el artículo 5o. constitucional. Si bien una persona moral puede ser sancionada y vedada de ofrecer sus servicios al sistema gubernamental, **esto no quiere decir que todas las demás actividades que realice tengan el carácter de ilícitas**, por lo cual, el suspender su actividad comercial y económica con el sector privado es desproporcionada y va en contra de la Constitución Federal.



- Asimismo, en el artículo 227, último párrafo, como consecuencia de la suspensión de una sociedad, además de prohibirse toda actividad comercial y económica de la persona moral, de uno a cinco años, también se impone una carga excesiva, desproporcional y desigual al poner a consideración de un tribunal la autorización o **rechazo de la inscripción de una nueva sociedad** cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto, al integrarla uno o varios socios que integraban alguna de las sociedades sancionadas. Lo anterior, se considera que viola el artículo 5o. de la Constitución Federal, y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al establecer **procedimientos desiguales y desproporcionados en comparación con la inscripción de cualquier otra sociedad**, al contar con un antecedente de sanción.

- En síntesis, se considera que en el supuesto de existir en la ley de responsabilidades la sanción referente a la suspensión de actividades comerciales de las personas morales, de uno a cinco años, **ésta sólo debería impactar en el sector público que fue afectado**, es decir, suspender su relación como proveedor del gobierno, y **no la actividad comercial con particulares**, ya que esto último, limita injustificadamente a las personas morales su derecho al libre comercio, amparado en el artículo 5o. constitucional.

- Asimismo, **imponen a los socios de la persona moral una carga excesiva y desigual al intentar inscribir una sociedad de nueva creación**, afectando con ello el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, establecido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Por otra parte, el inciso e) de la fracción II del artículo 81 establece que **al comprobarse una falta administrativa grave, una sociedad debe disolverse**, perdiendo la capacidad legal, para el cumplimiento del fin por el que fue creada. Lo anterior, se considera una **sanción excesiva, desproporcionada e inconstitucional**, porque puede afectar derechos de terceras personas ajenas a la conducta sancionada.

- Lo anterior, afecta y limita injustificadamente a las personas morales en su derecho al libre comercio, amparado en el artículo 5o. constitucional; así como



el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, establecido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se considera que la sanción impuesta referente a la disolución de la sociedad de las personas morales que sean declaradas culpables por una falta grave de un procedimiento de responsabilidad administrativa, **no es objetiva ni es justa, porque afecta diversos derechos tanto de las personas morales como de personas integrantes de la sociedad.**

• **La disolución se considera una sanción excesiva y desproporcional** y transgrediría el derecho humano a la proporcionalidad de las penas y al libre trabajo, establecido en los artículos 5o. y 22 de la Constitución; 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En conclusión, referente al presente agravio, no se comparte la disposición establecida en los artículos 81, fracción II, incisos d) y e), y 227 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, debido a que a la luz de los derechos humanos se vulnera la libertad de trabajo y comercio, así como la proporcionalidad de las penas en un procedimiento de responsabilidades administrativas.

9. CUARTO.—**Registro y turno de la demanda promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** Por acuerdo de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **69/2019**; y ordenó turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de instruir el procedimiento respectivo.¹³

10. QUINTO.—**Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 69/2019.** Mediante proveído de nueve de julio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite la acción de inconstitu-

¹³ Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019. Foja 33.



cionalidad **69/2019**. Además, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus informes respectivos.

11. SEXTO.—**Acumulación de acciones de inconstitucionalidad.** Mediante proveídos dictados el once y quince de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Máximo Tribunal ordenó la formación y registro de los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, con los números de expedientes **71/2019** y **75/2019**, respectivamente, decretando además, su acumulación al expediente **69/2019**, referido en el resultando anterior.

12. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** Al rendir sus informes,¹⁴ el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, señaló lo siguiente:

- **Es cierto** que el siete de junio de dos mil diecinueve, previa promulgación respectiva por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de la propia entidad federativa el Decreto Número 144, mediante el cual se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, quedando en los términos que constan y se pueden apreciar en el ejemplar del referido Periódico Oficial.

- La promulgación se efectuó con fundamento en lo establecido en los artículos 71, 75 y 85, fracción X, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

- El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León presentó una de las iniciativas que, en parte, consideró el Congreso del Estado de Nuevo León para expedir la ley antedicha; y, luego **la intervención del titular del Poder Ejecutivo se limitó a la promulgación** del Decreto 144 emitido por el Poder Legislativo de la misma entidad, con el que se expidió la Ley de Responsabilidades

¹⁴ En las acciones de inconstitucionalidad 69/2019, 71/2019 y 75/2019.



Administrativas del Estado de Nuevo León; y, en la demanda del caso no se expone cuestionamiento alguno en torno a ello, sino no sólo a guisa de consecuencia de la impugnación de la normatividad legal cuya invalidez se demanda.

13. OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.** Al rendir su informe,¹⁵ el presidente de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, expresó, en esencia, lo siguiente:

8.1. Réplica a los conceptos de invalidez planteados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

- Esta Legislatura, cuenta con la facultad de realizar modificaciones adicionales a sus ordenamientos locales.

- La propia Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en su artículo 29, establece las reglas de privacidad para cada uno de los obligados a presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, es decir, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Resulta incongruente el reclamo hecho por el accionante, porque al hablar de los datos personales protegidos por la Constitución, se refiere a los protegidos por el artículo 6o.

- Para la expedición de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, esta soberanía **acató los mandatos constitucionales en materia de anticorrupción**. La Suprema Corte debe declarar **infundada e improcedente** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, ya que de declarar la procedencia de la misma **se afectaría el orden público y el interés de la sociedad**.

- El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de antio-

¹⁵ En las acciones de inconstitucionalidad 69/2019, 71/2019 y 75/2019 (dos oficios).



rrupción. Dicho decreto establece las **bases del Sistema Nacional Anticorrupción**, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

- El promovente de la acción hace una interpretación inexacta de la ley que se combate, porque deviene de una reforma a la Constitución Federal con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuya instancia de coordinación es entre todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción y, por tanto, su objeto es el de establecer los principios y mecanismos para fomentar la cultura de integridad pública que promueva el honesto desempeño del servidor público y de los particulares que ofrezcan sus servicios.

- Por lo anterior, esta soberanía cree necesario legislar en materia de responsabilidades administrativas con el firme objeto de determinar las obligaciones, alcances y límites en el actuar de los servidores públicos del Estado, **no limitándose únicamente a los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, sino también, a aquellos particulares que en su relación con el Estado, afecten los intereses de la ciudadanía** al realizar prácticas indebidas y contrarias a las normas que nos rigen.

8.2. Réplica a los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- **Las Legislaturas de los Estados, cuentan con la facultad de realizar modificaciones adicionales a sus ordenamientos locales con la finalidad de abatir problemáticas endémicas**, siempre y cuando guarden relación con lo establecido por ordenamientos supra estatales de los cuales emanen. Tienen aplicación los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

P/J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."



2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."

P. IX/2010, de rubro: "JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS."

- Los actos reclamados por la parte actora derivaron de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El **artículo cuarto transitorio** contiene un mandato supra estatal que nos obliga a legislar en la materia. Para apoyar lo anterior se transcribió el siguiente criterio de la tesis VI.2o.A.1 K, de rubro: "ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA."

- El Congreso del Estado de Nuevo León, se encuentra **facultado para legislar agregando mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en nuestro Estado**, puesto que **no se encuentra limitado a repetir lo establecido por el legislador federal**, ya que se eliminaría el concepto de concurrencia. Tiene aplicación el siguiente criterio de la tesis IV.2o.A.2 CS (10a.), de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES."

8.3. Réplica a los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León

- Debemos partir de las reformas publicadas en mayo de dos mil quince, en materia de anticorrupción contenidas en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se desprende con meridiana claridad que se establecen las reglas del procedimiento en materia de las responsabili-



dades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, patrimonial del Estado. Debemos advertir que esta Legislatura, **cuenta con la facultad de realizar modificaciones adicionales a sus ordenamientos locales**, siempre y cuando guarden relación con lo establecido por ordenamientos supra estatales de los cuales emanen.

- En cuanto a su argumento de la protección de la vida privada, la propia Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en su artículo 29, que dicho promovente reclama como inconstitucional, establece las reglas de privacidad para cada uno de los obligados a presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, es decir, **salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución**. A decir de esta soberanía, resulta incongruente el reclamo hecho por el accionante, porque al hablar de los datos personales protegidos por la Constitución, se refiere a los protegidos por el artículo 6o.

- Para la expedición de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, esta Soberanía acató los mandatos constitucionales en materia de anticorrupción, puesto que es nuestra obligación como legisladores la de obedecer los preceptos contenidos en nuestra Carta Magna, por lo que ante lo infundado de los argumentos vertidos por el accionante, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe declarar **infundada e improcedente** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

- Para homologar la Constitución Política del Estado, con las reformas a la Constitución Federal en materia anticorrupción, la LXXIV Legislatura aprobó diversas reformas a la **Constitución Política del Estado en materia de anticorrupción**, mediante los Decretos No. 97 y 243, publicados en el Periódico Oficial del Estado el quince de abril de dos mil dieciséis y catorce de abril de dos mil diecisiete, respectivamente. La expedición de la ley que se combate, deviene de una reforma a la Constitución Federal con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Es de destacarse que **las Legislaturas de los Estados, cuentan con la facultad de realizar modificaciones adicionales a sus ordenamientos locales** con la finalidad de abatir problemáticas endémicas, siempre y cuando guarden



relación con lo establecido por ordenamientos supra estatales de los cuales emanen.

- Del artículo segundo transitorio constitucional, se desprende claramente que existe un mandato contenido en una ley general y, por tanto, el Congreso del Estado de Nuevo León, en cumplimiento a lo establecido por nuestros ordenamientos superiores acató dichas órdenes legislando en la materia, con la finalidad de otorgar beneficios a los ciudadanos Nuevo Leoneses, con ello, evitando cometer violaciones a los ordenamientos superiores que otorgan las directrices para su implementación.

- **El Congreso del Estado de Nuevo León, se encuentra facultado para legislar agregando mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en nuestro Estado**, puesto que no se encuentra limitado a repetir lo establecido por el legislador federal, ya que se eliminaría el concepto de concurrencia.

- La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta nuestro país y que ha perjudicado a las instituciones del Estado, **es de suma importancia contar con un sistema de responsabilidades moderno y eficaz**, que permita un monitoreo y evaluación de los servidores públicos y de los particulares vinculados con fallas administrativas, y al mismo tiempo que establezca procedimientos ágiles que garanticen el debido proceso para aquellas personas que se encuentren sujetas a un procedimiento de responsabilidades.

- Contrario a lo que manifiesta quien promueve la presente acción, al expedir la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, esta Soberanía respetó los derechos humanos, contenidos en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

- El Congreso del Estado de Nuevo León, se encuentra facultado para legislar de Responsabilidades Administrativas con el firme objeto de determinar las obligaciones, alcances y límites en el actuar de los servidores públicos del Estado, **no limitándose únicamente a los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, sino también a aquellos particulares** que, en su relación con el Estado, afecten los intereses de la ciudadanía al realizar prácticas indebidas y contrarias



a las normas que nos rigen, puesto que **no se encuentra limitado a repetir lo establecido por el legislador federal** y no como lo establece quién promueve dicha acción, que el legislador local, lejos de apegarse a la ley general se aparta de la misma.

14. NOVENO.—**Alegatos.** Mediante escrito de fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal,¹⁶ el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló los alegatos que estimó pertinentes, mismos que el Ministro instructor tuvo por presentados mediante acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

15. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes, formulados los alegatos¹⁷ y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de nueve de octubre de dos mil diecinueve se cerró la instrucción en el presente asunto.

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el día siete de junio de dos mil diecinueve y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Analizados de manera integral los escritos de demanda, es posible concluir que las normas impugnadas, son las siguientes:

¹⁶ El mismo día veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁷ Por quien estimó hacerlos valer, en el caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León¹⁸

Título primero Disposiciones generales

Capítulo I Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
1		Primero	"hechos de corrupción o en situación especial".		✓	
2	III		"los hechos de corrupción".		✓	
2	IV				✓	
3	III				✓	
3	IX		"o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento,"	✓	✓	✓
3	XV		"de particulares"		✓	
3	XVII		"o hechos de corrupción"		✓	
3	XVIII				✓	
3	XIX		"o hechos de corrupción"		✓	
4	III		"o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial con		✓	

¹⁸ En este apartado, sólo se refieren de manera general las normas impugnadas, a reserva de que, en el estudio respectivo, se incluya una transcripción de las mismas.



			forme al capítulo IV del título tercero de la presente ley"			
11		Primero	"y hechos de corrupción"		✓	
12			"hechos de corrupción"		✓	
13			"o hechos de corrupción" [4 porciones]		✓	

Título segundo

Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

Capítulo I

Mecanismos generales de prevención

[No se impugna precepto alguno de este capítulo]

Capítulo II

De la integridad de las personas morales

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
24			"o hechos de corrupción", "directa o indirectamente", "o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley"		✓	



Capítulo III

De los instrumentos de rendición de cuentas

Sección primera

Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
26				✓		
27		Tercero	"o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento"	✓	✓	✓
27		Cuarto	"o hechos de corrupción"		✓	✓
28				✓		
29				✓		
30			"y de particulares relacionados con el servicio público"	✓		✓
31				✓		

Sección segunda

De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial, de intereses y fiscal

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
32			"persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean"	✓	✓	✓



			contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público "Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral."			
--	--	--	---	--	--	--

Sección tercera

Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
33		III				✓
33		Tercero		✓	✓	✓
33		Noveno				✓
33		Décimo		✓	✓	✓
33		Décimo primero		✓	✓	✓



34		Cuarto	"y de particulares"		✓	✓
35				✓		
37			"o como particular"		✓	✓
41			"contrato, concesión o permiso sobre un servicio público"	✓	✓	

Sección cuarta Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección quinta Del protocolo de actuación en contrataciones

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección sexta De la declaración de intereses

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
46			"y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento"	✓	✓	✓
47				✓		
48		Segundo	"o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento"	✓		✓



Título tercero
De las faltas administrativas de los servidores públicos
y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves
y hechos de corrupción

Capítulo I
De las faltas administrativas no graves de los servidores públicos

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Título tercero		Acápites	Del título tercero, del libro primero: "y hechos de corrupción"		✓	
50			"o hechos de corrupción"		✓	

Capítulo II
De las faltas administrativas graves
y hechos de corrupción de los servidores públicos

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Capítulo II		Acápites	Del título tercero, del libro primero: "hechos de corrupción"		✓	
51			"y hechos de corrupción"		✓	
62			"o hechos de corrupción"		✓	
64	I		"o hechos de corrupción"		✓	
64	II		"o un hecho de corrupción"		✓	
64		Segundo	"o hecho de corrupción"		✓	
64		Último párrafo			✓	



Capítulo III

De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Capítulo III		Acápites	Del título tercero, del libro primero: "o hechos de corrupción"			
65		Primero	"y hechos de corrupción"		✓	
66		Segundo			✓	
66		Tercero			✓	
67		Tercer párrafo			✓	
70		Cuarto párrafo			✓	
72		Segundo párrafo			✓	

Capítulo IV

De las faltas de particulares en situación especial

(No se impugna precepto alguno de este capítulo)

Capítulo V

De la prescripción de la responsabilidad administrativa

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
74		Segundo Párrafo	"hechos de corrupción"		✓	
74		Quinto párrafo			✓	



Título cuarto Sanciones

Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
75		Segundo párrafo			✓	

Capítulo II Sanciones para los servidores públicos por faltas graves o hechos de corrupción

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Capítulo II	Acápites		Acápites del capítulo II, título cuarto, del libro primero, en la porción normativa "o hechos de corrupción"			
78		Primer párrafo	"o hechos de corrupción"		✓	
78	V				✓	✓
78		Segundo párrafo	"del hecho de corrupción o"		✓	
78		Cuarto párrafo			✓	
78		Quinto párrafo			✓	



Capítulo III

Sanciones por faltas de particulares

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
81	I	Inciso a)			✓	
81	I	Inciso c)			✓	✓
81	I	Inciso e)			✓	
81	II	Inciso a)			✓	
81	II	Inciso c)			✓	✓
81	II	Inciso d)			✓	✓
81	II	Inciso e)				✓
81	II	Inciso g)			✓	
81		Párrafo tercero			✓	✓
81		Párrafo cuarto	"o hechos de corrupción"		✓	
81		Párrafo séptimo			✓	✓

Capítulo IV

Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Capítulo IV		Acápite	Del título tercero, del libro primero: "hechos de corrupción"		✓	
84		Primero	"hechos de corrupción"		✓	
84	II					✓



89		Primero	"tratándose de inhabilitación definitiva, se reducirá la sanción mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por faltas de particulares"		✓	✓
----	--	---------	--	--	---	---

Disposiciones adjetivas Título primero

De la investigación y calificación de las faltas graves, hechos de corrupción y faltas no graves

Capítulo I Inicio de la investigación

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
	Acápites ¹⁹		", hechos de corrupción"		✓	
91			"o hechos de corrupción" "A solicitud expresa del denunciante,"		✓	
92			"o hechos de corrupción"		✓	
93		Primero	"o hechos de corrupción"		✓	
93		Segundo			✓	✓

¹⁹ Se refiere en la demanda de la CNDH "El acápite de la sección segunda, del capítulo IV, del título segundo, del libro segundo **disposiciones adjetivas**, responsabilidades administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa 'hechos de corrupción'; sin embargo, sólo el título primero se refiere a disposiciones adjetivas, por lo que todo indica que, en la causa de pedir, se combate la inclusión en su denominación de la expresión: 'hechos de corrupción'."



Capítulo II De la investigación

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
95		Segundo	"o hechos de corrupción"		✓	
96		Segundo	"Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles."		✓	
96		Cuarto	"Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles."		✓	

Capítulo III De la calificación de faltas administrativas y hechos de corrupción

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
Capítulo III		Acápites	Del título primero, del libro segundo, Disposiciones adjetivas: "y hechos de corrupción"		✓	
100		Párrafo primero	"o hecho de corrupción"		✓	

Capítulo IV Impugnación de la calificación de faltas no graves

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
104		Párrafo segundo			✓	



Título segundo Del procedimiento de responsabilidad administrativa

Capítulo I Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa

Sección primera Principios, interrupción de la prescripción, partes y autorizaciones

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
116	II		"o hecho de corrupción"		✓	
116	III		"o hechos de corrupción"		✓	

Sección segunda Medios de apremio

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección tercera Medidas cautelares

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección cuarta De las pruebas

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
142		Párrafo segundo			✓	



Sección quinta De las pruebas en particular

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección sexta De los incidentes

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección séptima De la acumulación

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección octava De las notificaciones

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción Normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
193	IV		"o hechos de corrupción"		✓	

Sección novena De los informes de presunta responsabilidad administrativa

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección décima De la improcedencia y el sobreseimiento

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección décimo primera De las audiencias

(No se impugna precepto alguno de esta sección)



Sección décimo segunda De las actuaciones y resoluciones

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
207	VI		"hecho de corrupción"		✓	
207	VII		"hecho de corrupción"		✓	
207	VIII		"hecho de corrupción"		✓	

Capítulo II Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante la contraloría y órganos internos de control

(No se impugna precepto alguno de este capítulo)

Capítulo III Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda al Tribunal

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
209		Primer párrafo	"o hechos de corrupción"		✓	
209	II	Primer y segundo párrafo	"hecho de corrupción"		✓	

Sección primera De la revocación

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
212		Último párrafo			✓	



Sección segunda De la reclamación

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección tercera De la apelación

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
216	I		"Hechos de corrupción"		✓	

Sección cuarta De la revisión

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Capítulo IV De la ejecución

Sección primera Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves

(No se impugna precepto alguno de esta sección)

Sección segunda Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares

Artículo	Fracción	Párrafo	Porción normativa	INAI [AI 69/2019]	CNDH [AI 71/2019]	CEDH-NL [AI 75/2019]
	Acápites	Sección segunda	Acápites de la sección segunda, del capítulo IV, "De la ejecución", en la porción normativa ", hechos de corrupción"			



225		Primer párrafo	"o hechos de corrupción"		✓	
227						✓
228			"hecho de corrupción"		✓	

Transitorios

(No se impugna ningún artículo transitorio)

18. TERCERO.—**Oportunidad.** Las tres demandas de acción de inconstitucionalidad materia de este asunto, fueron presentadas en tiempo.

19. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas generales que se impugnan, contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, fueron publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el viernes **siete de junio de dos mil diecinueve**; por ende, el plazo de treinta días naturales para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las mismas, inició el sábado **ocho de junio del mismo año** y venció el domingo **siete de julio de dos mil diecinueve**, por lo que las demandas, podían presentarse, como máximo, el día lunes **ocho de julio de dos mil diecinueve**.

²⁰ **"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



21. Luego, si las acciones en cuestión se presentaron los días **cinco**²¹ y **ocho**²² de **julio de dos mil diecinueve**, puede concluirse que su presentación, como se anunció, resulta oportuna.

22. Lo anterior, para fines ilustrativos, se muestra en el siguiente calendario:

Junio de 2019						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
					Publicación	Día 1
9	10	11	12	13	14	15
Día 2	Día 3	Día 4	Día 5	Día 6	Día 7	Día 8
16	17	18	19	20	21	22
Día 9	Día 10	Día 11	Día 12	Día 13	Día 14	Día 15
23	24	25	26	27	28	29
Día 16	Día 17	Día 18	Día 19	Día 20	Día 21	Día 22
30						
Día 23						

Julio de 2019						
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
	Día 24	Día 25	Día 26	Día 27	Día 28	Día 29
7	8					
Día 30	Fin de plazo					
Inhábil						

Presentación de acciones:

INAI: Presentado ante la SCJN el 5 de julio de 2019.

CNDH: Presentado ante la SCJN el 8 de julio de 2019.

CEDH-NL: Depositado en correos el 5 de julio de 2019.

²¹ [1]. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales entregó a este Alto Tribunal la demanda, el día cinco de julio de dos mil diecinueve.

[2]. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, depositó su demanda en la **Oficina de Correos de México** (Administración Postal Palacio Federal, ciudad de Monterrey, Nuevo León), mediante pieza certificada con acuse de recibo [MP489656365MX], el cinco de julio de dos mil diecinueve, que se recibió en este Alto Tribunal el día doce de julio siguiente.

²² La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentó su demanda ante este Alto Tribunal, el ocho de julio de dos mil diecinueve.



23. No obsta a lo anterior, el que la demanda promovida por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León**, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, hasta el doce de julio de dos mil diecinueve, toda vez que se advierte que dicha actora, de conformidad a lo señalado en el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, depositó su escrito dentro del plazo legal, en la respectiva oficina de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo. Dicho precepto, señala lo siguiente:

"Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. **En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos** o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

24. CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

25. 4.1. Acción de inconstitucionalidad 69/2019

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

26. **4.1.1. Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de la propia Carta Magna, en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda sujeta a la impug-



nación de normas que vulneren el **derecho a la información y la protección de datos personales**.

27. En el caso, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, plantea la invalidez de distintos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, esencialmente, porque considera que los mismos, vulneran el **derecho a la protección de datos personales**, al imponer como obligación de los particulares que contraten con cualquier ente público para dar algún servicio, la relativa a formular declaración patrimonial y de intereses.

28. Así, en principio, es posible reconocer legitimación en la causa al Instituto accionante, ya que la impugnación que formula corresponde al ámbito de especialidad al que precisamente se refiere el mencionado artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional. Esto es, en el caso, se combate una ley local, al estimarse que vulnera el derecho a la protección de datos personales.

29. No pasa inadvertido que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, también alude en su demanda a la vulneración del **derecho a la igualdad** protegido por el artículo 1o. constitucional (al tratar de forma injustificada de manera similar a servidores públicos y a particulares); y que, a la vez, desarrolla argumentos con relación a que las normas impugnadas, vulneran lo previsto en los **artículos 73, fracción XXIX-V y 108, párrafo quinto, de la Constitución Federal** (puesto que establecen obligaciones y sanciones distintas al régimen constitucional de responsabilidades administrativas; y, en especial, a las contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas emitida por el Congreso de la Unión).

30. Incluso, también se alega desde una **perspectiva competencial**, que la Legislatura Local, no puede intervenir en la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer obligaciones, responsabilidades, sanciones y procedimientos en materia de responsabilidades administrativas.



31. Sin embargo, analizada la demanda de manera integral, es evidente que dichos planteamientos también se desarrollan con vinculación a lo previsto en los artículos 6o. y 16 constitucionales, en cuanto se refiere a los derechos de acceso a la información pública y de protección de la vida privada (privacidad), y de los datos personales.

32. Luego, independientemente de la calificación que corresponda a dichos argumentos en el estudio de fondo, no se advierte cuestión alguna que impida reconocer legitimación en la causa al Instituto actor para reclamar la invalidez de distintos preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en los términos planteados en su escrito de demanda.

33. **4.1.2. Legitimación en el proceso.** El artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En el caso, según lo dispone el propio artículo 6o. de la Constitución Federal, el organismo garante ahí previsto, se rige por la "*Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*".

34. Al efecto, los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 89, fracción XXXII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y, 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, exigen como requisito para promover acciones de inconstitucionalidad, contar con la aprobación de la mayoría de los comisionados del instituto; lo que, en la especie, se acreditó con la copia certificada del Acuerdo ACT-PUB/03/07/2019.10, aprobado por unanimidad, en la sesión extraordinaria del Pleno del instituto celebrada el tres de julio de dos mil diecinueve. En dicha sesión, se instruyó al representante del Instituto, a interponer la presente acción, en contra de los artículos 3, fracción IX, 27, 30, 32, 33, 41, 46, 47 y 48 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León. Ahora bien, en el caso, suscribe el escrito de demanda, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la



Información y Protección de Datos Personales; lo que acredita con la copia certificada de su credencial, expedida por el director general de Administración de dicho Instituto (foja veintisiete del expediente).

35. Conforme al artículo 32, fracciones I y II,²³ del **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, corresponde al director general de Asuntos Jurídicos la representación legal en asuntos jurisdiccionales, así como la promoción de acciones de inconstitucionalidad.

36. En consecuencia, se concluye que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentra legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa y que quien suscribe el escrito respectivo, es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

37. 4.2. Acción de inconstitucionalidad 71/2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

38. **4.2.1. Legitimación en la causa.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para ejercer acciones de inconstitucionalidad, 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 la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

²³ **"Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."



39. Sobre ello, el Tribunal Pleno ha sido deferente en cuanto a la legitimación de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos²⁴ y, de manera general, el criterio mayoritario ha sido reconocer dicha legitimación, bastando con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.²⁵

40. Lo anterior es relevante, porque en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuestiona la validez de las normas impugnadas, al estimar que las mismas vulneran los siguientes derechos y principios, contenidos en los artículos 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Federal:

- **Derecho a la seguridad jurídica.**
- **Principio de proporcionalidad de las sanciones.**
- **Principio de legalidad.**

41. Luego, independientemente del análisis de fondo de los conceptos de violación, no se advierte razón que impida reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, legitimación en la causa para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, en los términos expresados en su respectiva demanda.

²⁴ En lo general, dicha deferencia se advierte de lo fallado en distintas acciones de inconstitucionalidad resueltas en las fechas que se indican: 146/2007 y su acumulada 147/2007, el 28 de agosto de 2008; 22/2009, el 4 de marzo de 2010; 49/2009, el 9 de marzo de 2010; 30/2016 y su acumulada 31/2016, el 17 de noviembre de 2016; 30/2013, el 29 de junio de 2017; 42/2013, el 29 de junio de 2017; 110/2014, el 5 de junio de 2018; 18/2018 y 27/2018, el 4 de diciembre de 2018; 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, el 12 de marzo de 2019; 99/2018, el 6 de julio de 2020; 118/2015, el 2 de agosto de 2018; 68/2016, el 26 de agosto de 2019 y 28/2019, el 30 de septiembre de 2019. Lo anterior, con las respectivas reservas que han sido expresadas por algunos integrantes del Pleno en sus respectivas intervenciones en las sesiones del Alto Tribunal o a partir de distintos votos al efecto formulados.

²⁵ Esto último, se refiere de manera específica en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, resuelta el 4 de marzo de 2010.



42. **4.2.2. Legitimación en el proceso.** En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien en su momento, demostró tener el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858, emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.²⁶ Sobre ello, debe tomarse en cuenta que, de conformidad al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su presidente tiene la facultad de ejercer la representación de dicha Comisión, así como la de promover acciones de inconstitucionalidad como la presente.

43. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

44. **4.3. Acción de inconstitucionalidad 75/2019.**

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León

45. **4.3.1. Legitimación en la causa.** Como ya se refirió previamente, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

46. En el presente asunto, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, refiere como derechos o principios vulnerados por las normas generales impugnadas, los siguientes:

- **Principio de supremacía constitucional.**

²⁶ Foja 125 del expediente.



- Principio de federalismo.
- Principio de legalidad.
- Principio de igualdad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de autonomía y autodeterminación.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho a la protección de datos personales.
- Obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

47. Para ello, se refirió en la demanda, que las normas impugnadas, vulneran los artículos 1o., 6o., 14, 16, 22, 108 y 133 de la Constitución Federal, así como los diversos 2 y 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

48. En ese caso, y sin perjuicio de la calificación que en el estudio de fondo se realice de la respectiva argumentación contenida en los conceptos de invalidez, puede concluirse que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, se encuentra legitimada en la causa para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en contra de normas generales contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León impugnada, por estimar que la misma vulnera los señalados derechos humanos²⁷ protegidos por la Constitución Federal y por el instrumento internacional que al efecto refiere dicha Comisión en su escrito de demanda.

49. 4.3.2. Legitimación en el proceso. Por otro lado, como también ya fue señalado, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 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 numeral 59 del mismo ordenamiento

²⁷ Y Principios relacionados con los mismos.



legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

50. En el caso, en representación de la citada Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, comparece su presidenta, Sofía Velasco Becerra, personalidad que acreditó con copia certificada del Acuerdo Número 151 de designación del Poder Ejecutivo y toma de protesta del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León de fecha trece de abril de dos mil dieciséis, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el día dieciséis siguiente.

51. Dicha funcionaria, cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo local, de conformidad con las fracciones I y X del artículo 15 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, precepto que dispone lo siguiente:

"Artículo 15o. La persona titular de la presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

"I. Representar legalmente a la Comisión;

"...

"X. Las demás que señale la presente ley o las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de su encargo."

52. Por lo anterior, puede concluirse que la acción en cuestión, fue promovida por un ente legitimado y mediante su debido representante.

53. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** No se hace valer por las partes ninguna causal de improcedencia, cuando menos, no de forma explícita.

54. No pasa inadvertido que en los informes rendidos por el Congreso del Estado de Nuevo León, recibidos los días catorce de agosto y seis de septiembre de dos mil diecinueve,²⁸ se solicitó en puntos petitorios la improcedencia del

²⁸ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



asunto; sin embargo, en el cuerpo de los oficios, no se hizo valer propiamente alguna causal, y sólo se mencionó que ante lo infundado de los argumentos de la respectiva accionante, debería declararse infundada e "improcedente" la acción, por lo que en realidad, sólo se trató de una petición dogmática, que, en último caso, tendría relación con la solución del fondo del asunto y no con su procedencia.

55. Ello también puede expresarse con respecto a lo que se indica en los informes, con respecto a que, de declararse la procedencia de las acciones, se afectaría el orden público e interés de la sociedad, cuestión que también está referida a la solución del fondo del asunto.²⁹

56. De igual forma, se advierte que en los informes que se rindieron en representación del gobernador del Estado, se indicó que dicho funcionario, sólo remitió una de las iniciativas que, en parte, tomó el Congreso del Estado y que luego, su intervención se limitó a la promulgación de la ley, lo que no se cuestiona en la demanda.

57. Con respecto a ello, debe recordarse el criterio del Tribunal Pleno, en cuanto a que, al tener el gobernador del Estado, injerencia en el proceso legislativo de las normas generales locales, para otorgarles plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de dichas normas, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República; de ahí que, basta la impugnación de las normas aquí cuestionadas y la formulación con respecto a ellas de conceptos de invalidez, para que sea posible enderezar la demanda en contra

²⁹ Novena Época. Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 36/2004, página 865. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



del titular del Ejecutivo del Estado, precisamente por su participación en el proceso legislativo del que derivaron dichas normas.³⁰

58. Fuera de lo anterior, no se advierte la intención de las partes de formular alguna otra causal de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte alguna de oficio.

59. Por último, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que mediante Decretos Números **263** y **336**, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, con fechas veinticuatro de enero y veinticuatro de julio de dos mil veinte, **se reformaron, respectivamente, los artículos 3, fracción X y 63, así como 57, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**; sin embargo, ello no impacta el presente fallo en tanto dichos preceptos no fueron objeto de impugnación en este asunto.

60. En consecuencia, se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes.

61. SEXTO.—**Precisión metodológica y temática de estudio.** De los conceptos de invalidez formulados por las accionantes, se advierte una diversidad de argumentos que cuestionan la invalidez de distintos preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 144, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el siete de junio de dos mil diecinueve; por lo que, para facilitar el examen de regularidad constitucional, los referidos conceptos se estudiarán en orden distinto a como fueron presentados en las respectivas demandas, en tanto que, el estudio de fondo, se dividirá en los siguientes apartados (cuestiones) y sub-apartados (temas) a ser analizados en los subsecuentes considerandos:

³⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época. Registro digital: 164865. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis P./J. 38/2010, página 1419. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."



Cuestión A

Invasión competencial

Tema 1. ¿El Congreso del Estado de Nuevo León, invadió las facultades exclusivas del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal, al legislar o intervenir sobre el establecimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación?

Artículos impugnados:

3, fracción IX, 27, 30, 32, 33, 41, 46, 47 y 48.

Tema 2. ¿Sólo el Poder Revisor de la Constitución Federal, puede determinar qué sujetos están obligados a presentar declaraciones patrimoniales y de intereses?

Artículos impugnados:

3, fracción IX, 27, 30, 32, 33, 34, 37, 41, 46 y 48.

Cuestión B

Seguridad jurídica y legalidad

¿Las normas generales impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en razón de que establecen una doble regulación y/o generan un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, contrario a lo establecido por el Congreso de la Unión al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con base en el artículo **73, fracción XXIX-V**, constitucional, lo cual vulnera, entre otros, dicho precepto y los artículos **1o., 14, 16 y 22** de la Constitución Federal?

En general, artículos que incluyen la expresión "hechos de corrupción" o que se refieren a "obligaciones de los particulares" y a las "sanciones" que les son aplicables, entre otros rubros.

Temas:

- 1 Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como **"hechos de corrupción"**.
- 2 Alteración del Sistema de Competencias en cuanto a la **"autoridad resolutoria"**.
- 3 Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar **"declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal"**.



4	Variación de la "definición de falta grave" e incorporación en ella de los particulares.
5	Variación de las "reglas de sanción a personas morales" .
6	Imposición como sanción administrativa de la "inhabilitación definitiva" .
7	Incorporación de las faltas de "corrupción de servidores públicos" y "chantaje" .
8	Variación de la descripción de la infracción de "participación ilícita en procedimientos administrativos" .
9	Variación de la descripción de la infracción de "colusión" .
10	Aumento del plazo para la "caducidad de la instancia" .
11	Cambio del criterio de "compatibilidad de sanciones" .
12	Variación de la sanción de "inhabilitación temporal a servidores públicos."
13	Incremento de la "sanción económica a personas físicas de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos" .
14	Establecimiento de la sanción de "inhabilitación temporal a particulares" .
15	Incremento de la "sanción económica a personas morales de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos" .
16	Variación de sanciones a particulares como la "suspensión de actividades" , la "disolución de sociedades sancionadas" y la adición de la "inhabilitación definitiva" .
17	Adición de la "sanción de inhabilitación temporal para socios accionistas, representantes legales o personas que ejerzan control sobre ellas" .
18	"Condicionamiento de la confidencialidad" de los denunciantes de faltas administrativas.
19	Inclusión de la "vista al Ministerio Público en caso de denuncias temerarias o notoriamente improcedentes" .
20	Modificación de la regla de "ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación" .
21	Establecimiento de un "recurso contra la abstención de investigar" .
22	Inclusión de la "Suspensión de plazo cuando se acuerden diligencias para mejor proveer" e "irrecurribilidad del auto respectivo" .



- 23 Ampliación del "plazo para acordar la suspensión de la ejecución de la resolución solicitada por el recurrente".

Cuestión C

Derecho a la protección de datos personales y a la vida privada (privacidad); principio de igualdad; afectación desproporcional; progresividad; supremacía constitucional y federalismo.

¿Las normas generales impugnadas que obligan a los **particulares** que sean contratados por cualquier ente público, a rendir sus **declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales** vulneran, entre otros, el derecho de igualdad y el derecho a la protección de datos personales y a la vida privada? Ello, al transgredir los artículos **1o. y 6o., apartado "A", fracción II, de la Constitución Federal.**

Artículos impugnados:

3, fracción IX, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 46, 47 y 48.

Cuestión D

Sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas; y libertad de trabajo.

¿Las normas generales impugnadas que prevén como sanciones administrativas la **inhabilitación definitiva**, contradicen el **artículo 22** de la Constitución Federal al establecer sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas?

Artículos impugnados:

78, fracción V, y 81, fracciones I, inciso c), y II, inciso c).

¿Las normas impugnadas que ordenan la **suspensión y disolución de las sociedades sancionadas** que tengan un vínculo económico con el Estado, vulneran los artículos **1o., 5o. y 22 de la Constitución Federal**, al prever sanciones desproporcionadas, excesivas e inusitadas, y que atentan contra el derecho a la libertad de trabajo?

Artículos impugnados:

81 fracción II, incisos d) y e), y 227.

Cuestión E

Tutela judicial efectiva.

¿La disposición impugnada que faculta a la autoridad a dar **vista al Ministerio Público** en caso de que la denuncia resulte temeraria o notoriamente improcedente vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en el artículo **17 constitucional**?

Artículo impugnado:

93.



62. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo de la cuestión A. [Invasión competencial].** El presente considerando, se desarrollará a partir de la respuesta a dos planteamientos identificados en las acciones de inconstitucionalidad, en los que se cuestionan aspectos relacionados con la competencia del Congreso del Estado de Nuevo León, para legislar en la materia de responsabilidades administrativas, y que fueron expuestos, en cada caso, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (tema 1), y por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León (tema 2).

Tema 1

63. El **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, refiere a páginas 37 y 38 de su demanda, que el Congreso de la Unión cuenta con una facultad exclusiva para legislar, en materia de (a) obligaciones, (b) responsabilidades, (c) sanciones y (d) procedimientos, relacionados con el régimen de responsabilidades administrativas, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, sin que las Legislaturas Locales puedan intervenir en ello, tal como lo hizo el Estado de Nuevo León.

64. Para dar respuesta al planteamiento en cuestión, es necesario atender, en principio, a lo expresamente referido en la norma constitucional que invoca el instituto accionante:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que **distribuya competencias entre los órdenes de gobierno** para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



65. A la vez, resulta necesario tomar en consideración lo señalado en los artículos segundo, cuarto y sexto transitorios de la reforma constitucional de dos mil quince, en materia de combate a la corrupción:³¹

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

"Cuarto. El Congreso de la Unión, **las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes,** dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del presente decreto."

"Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, **en el ámbito federal y de las entidades federativas,** que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto."

66. Las disposiciones constitucionales transcritas, revelan claramente que, si bien la competencia legislativa de las entidades federativas para *"establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación"*,

³¹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.



está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva ley general, la intención del Constituyente Permanente, fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa).

67. Dicha concurrencia constitucional, ya no puede considerarse como pura o de plena coincidencia de facultades entre la Federación y los Estados, como la que se encontraba prevista en el texto del artículo 109 constitucional,³² previa la mencionada reforma de dos mil quince, y a partir de la cual existía una amplia libertad de las Legislaturas Locales para emitir sus propias leyes, en lo que corresponde al régimen estatal de responsabilidades administrativas.

68. Sin embargo, el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, no inhibe o prohíbe que los Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen; e, incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas, expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la ley general que, en la materia, expida el Congreso de la Unión.

69. Cuestión distinta es si las entidades federativas al expedir o adecuar su respectiva legislación, se apartan de la distribución competencial prevista en la ley general que emita el Congreso de la Unión de conformidad al artículo 73,

³² **Texto anterior:** "Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ...

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."



fracción XXIX-V, de la Constitución Federal; pero en principio, resulta **infundado** que las entidades federativas tengan prohibido legislar en la materia.

70. A mayor abundamiento, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión derivada del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución, está acotada a emitir una ley general que **distribuya competencias** entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas, obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas, más no significa una competencia exclusiva en el sentido de que sólo el Congreso de la Unión pueda expedir legislación relacionada con dichas cuestiones.

71. La reforma constitucional de dos mil quince, en materia de combate a la corrupción, ha sido ya materia de análisis por este Tribunal Pleno en distintas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y, hasta el momento, no se advierte consideración o determinación alguna que lleve a desconocer la competencia de las Legislaturas Locales para expedir legislación local en la materia.³³ De hecho, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, se reconoció incluso, la facultad de las Legislaturas Estatales para replicar, reiterar, parafrasear o transcribir en sus propias leyes, elementos contenidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En cualquier caso, como ya se aclaró, es cuestión distinta si la legislación local se apega o no a lo previsto en dicha ley general, pero en principio, los Estados sí tienen competencia legislativa en el contexto de la concurrencia relativa ya mencionada.

³³ Asuntos en los que se han analizado cuestiones relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción o, según el caso, con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o temas afines: Acción de Inconstitucionalidad **30/2016** y su acumulada **31/2016**, fallada el 2 de mayo de 2016. Acción de Inconstitucionalidad **56/2016**, fallada el 5 de septiembre de 2016. Acción de Inconstitucionalidad **58/2016**, fallada el 5 de septiembre de 2016. Acción de inconstitucionalidad **119/2017**, fallada el 14 de enero de 2020. Acción de inconstitucionalidad **115/2017**, fallada el 23 de enero de 2020. Controversia constitucional **76/2015**, fallada el 29 de mayo de 2017. Controversia constitucional **12/2016**, fallada el 29 de mayo de 2017. Controversias constitucionales **182/2019**, **183/2019**, **184/2019** y **185/2019** resueltas el 28 de mayo de 2020, con respecto a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca. Controversia constitucional **169/2017** fallada el 1 de septiembre de 2020.



Tema 2

72. Si bien relacionado con el tema anterior y con la causa de pedir del **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, existe un argumento adicional de orden competencial que desarrolla en su demanda la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León**.

73. En efecto, dicha Comisión, expone a foja 19 de su demanda, que el Congreso Local, no se encuentra habilitado constitucionalmente para determinar qué sujetos están obligados a rendir sus declaraciones patrimoniales.

74. Sobre ello, si bien el artículo 108, último párrafo³⁴ de la Constitución Federal, obliga únicamente a los servidores públicos a presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses –no a los particulares–, lo cierto es que la Ley Fundamental, en principio, no contiene restricción expresa o reserva legislativa de orden competencial, que impida a los Estados y a la propia Federación, legislar al respecto, extendiendo, en su caso, idéntica o similar obligación a los particulares que se encuentren en una relación especial con el Estado (como contratantes, concesionarios o permisionarios).

75. En todo caso, las Legislaturas Estatales tendrían que sujetarse al régimen competencial previsto en la ley general que, en la materia, expida el Congreso de la Unión de conformidad al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución, así como a la regla de congruencia y no contradicción con dicho ordenamiento, cuestión que será objeto de estudio en apartado posterior.

76. Además, las normas respectivas tendrían que ser respetuosas del parámetro de regularidad constitucional vigente; esto es, no ser en sí mismas violatorias de algún derecho humano reconocido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

³⁴ "Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."



77. En tal sentido, se estima **infundado** el planteamiento de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, relativo a que sólo el "*Poder Revisor de la Constitución Federal*", se encuentra facultado para determinar qué sujetos están obligados a rendir declaraciones patrimoniales y de intereses.

78. No se desconoce que la ley local impugnada, contiene una obligación que la propia Constitución Federal no impone a los particulares, sino sólo a los servidores públicos; sin embargo, debe insistirse en que, cuando menos desde una supuesta incompetencia de fuente constitucional de los Congresos Estatales para legislar al respecto, no es posible determinar la inconstitucionalidad de las normas locales impugnadas, en tanto que la Ley Fundamental no restringe expresamente que sea posible legislar al respecto desde los órdenes federal y locales.

79. En cualquier caso, lo anterior no impide que las normas generales controvertidas, que imponen la obligación en cuestión a los particulares, puedan ser examinadas a partir de otros argumentos de inconstitucionalidad contenidos en las distintas demandas que dieron lugar al presente asunto, lo que al efecto se estudia en apartados posteriores; pero siendo que, por ahora, el punto de análisis está acotado a la supuesta incompetencia legislativa del Congreso Local para legislar al respecto –a partir de la alegada vulneración al artículo 108 constitucional–, debe desestimarse lo planteado.

80. OCTAVO.—**Estudio de fondo de la cuestión B. [Seguridad jurídica y legalidad: Parámetro diferenciado]**. De manera destacada, las accionantes presentan argumentos coincidentes, en cuanto a que las normas generales impugnadas, contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, vulneran los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que se apartan del régimen constitucional previsto para las responsabilidades administrativas de los servidores públicos –y de los particulares relacionados con las mismas–, así como, en concreto, de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión de conformidad a lo señalado por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

81. En concreto, el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, expone en su tercer concepto



de invalidez, que los artículos que controvierte, establecen cargas u obligaciones adicionales no previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

82. Ello, en particular, con relación a la obligación impuesta a los particulares que contraten con entes públicos la prestación de servicios públicos, para presentar una declaración patrimonial y de intereses, imponiéndose al respecto, una falta administrativa sancionada –con hasta la inhabilitación definitiva–, no prevista en la referida ley general, lo que se aduce, rompe la intención constitucional de homologar en todo el país el régimen de faltas administrativas y sanciones. Se considera así por la accionante que, si la ley local establece obligaciones, responsabilidades y sanciones no contempladas en la ley general, es evidente que se está ante una violación a lo que dispone la Constitución Federal.

83. Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, cuestiona que la ley local impugnada, establece una doble regulación y genera un parámetro diferenciado al estipulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, toda vez que las normas que controvierte:

- **Añaden supuestos que constituirán faltas administrativas graves y califican a las mismas como hechos de corrupción;**

- **Establecen como sanción la inhabilitación definitiva;**

- **Instauran la obligación de los particulares que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios, de presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses;**

- **Aumentan el plazo para la caducidad de la instancia;**

- **Modifican la manera de imponer las sanciones;**

- **Condicionan la confidencialidad de la identidad de los denunciantes de faltas administrativas;**



- **Cambian la regla de ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación; y,**

- **Establecen un recurso contra la abstención de investigar que haya determinado la autoridad.**

84. Por su parte, para la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León**, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, establece una regulación distinta a la prevista en la ley general, con lo cual, se generan parámetros diferenciados para la sanción de faltas administrativas, vulnerándose el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

85. Se indica además por dicha Comisión, que el Congreso Local pasó por alto que uno de los objetivos de la reforma constitucional, en materia de combate a la corrupción, fue que existiera una ley de responsabilidades administrativas de observancia general en toda la República, la cual, es la encargada, de establecer el sistema en materia de faltas administrativas y sus respectivas sanciones, por lo que el Congreso Local no tiene la potestad de establecer parámetros distintos a los estatuidos en la ley general, como lo hacen las normas impugnadas.

86. Los planteamientos antes referidos, resultan esencialmente **fundados**; y, en términos de lo que se precisa en este fallo, llevan a declarar la invalidez de distintos preceptos y porciones normativas, acorde a las temáticas específicas que serán analizadas como parte de este considerando.

87. Para ello, de los precedentes citados en el considerando anterior, destaca lo fallado el veintitrés de enero de dos mil veinte en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, asunto en el que, al examinarse la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, de manera destacada, se señaló que:

- **"Conforme a la reforma constitucional que crea e integra el Sistema Anticorrupción, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que**



se fijarán de forma homologada y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito, en específico, en la especie, de responsabilidades administrativas, a efecto de que **la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las Legislaturas Estatales, se rigieran por éstas y regularan conforme a los parámetros previamente establecidos.**" (Foja 31).

- El legislador federal, en uso de la atribución exclusiva concedida por el Constituyente, determinó de manera clara, inequívoca y concreta que serían todos los servidores públicos los obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses. (Foja 39)

- El Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados. (Foja 46)

- Las Legislaturas Locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas no graves al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del Sistema de Anticorrupción. (Foja 46)

- Las Legislaturas Locales, no pueden ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones a la Comisión de aquéllas, puesto que lo contrario, estarían contrariando lo dispuesto en la ley general. (Foja 132)

- La regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades



Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aún menos, contrariarla. (Foja 136)

88. Consideraciones similares, se replicaron en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019 resueltas por este Tribunal Pleno el veintiocho de mayo de dos mil veinte, con respecto a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, asuntos en los que se indicó además que:

• Las entidades federativas deben ajustarse a lo previsto en las leyes generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa; ya que de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales. (Foja 28)

89. En suma, el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes,³⁵ denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional, el régimen federal y los regímenes locales aplicables.

90. De hecho, en realidad, la referida ley general, no contiene propiamente preceptos que deriven en las Legislaturas Estatales, espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la ley general.

91. A mayor abundamiento, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva una competencia

³⁵ Aspectos de los que se han ocupado los precedentes citados en este fallo.



residual muy limitada para las Legislaturas Locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella.

92. Lo anterior, no significa que las Legislaturas Estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas; no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la ley general y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.

93. Ahora bien, en el presente caso, resulta evidente que el Congreso Estatal, al emitir la "**Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**", replicó en su mayoría lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; sin embargo, también es cierto que, en lo que se refiere a los preceptos impugnados, se modificaron, eliminaron o adicionaron distintas hipótesis normativas; siendo lo anterior lo que es objeto de análisis específico en los siguientes sub-apartados (23 temas); ya que debe valorarse hasta donde esas variaciones se contraponen o resultan incongruentes con lo previsto en la referida ley general.

Tema 1. Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como "hechos de corrupción"

94. Defienden las accionantes, sobre todo la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, que el Poder Reformador de la Constitución hizo una clara distinción entre las faltas administrativas graves, las no graves y lo que debe entenderse por "**hechos de corrupción**".

95. Para ello, señala dicha Comisión que, respecto de las "**faltas administrativas graves y no graves**", corresponde su conocimiento, investigación, sustanciación y sanción a las autoridades administrativas; y por lo que hace a los "**hechos de corrupción**", éstos corresponden de manera exclusiva al ámbito penal.



96. Luego, explica que, al establecer la ley local impugnada, supuestos adicionales que serán considerados como faltas graves y que, éstas a su vez, sean consideradas como **"hechos de corrupción"** a cargo de las autoridades administrativas, se distorsiona el sistema establecido, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica de las personas.

97. Por su parte, el Congreso del Estado de Nuevo León, defiende que es infundado el argumento anterior, toda vez que la **Constitución Federal**, contiene un título expresamente denominado:

"De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado."³⁶

98. De igual forma, el Congreso Local demandado, hace referencia a lo señalado en el artículo **107, fracción III**, párrafos antepenúltimo y último, de la **Constitución Política del Estado de Nuevo León**:

"Artículo 107.

"...

"III.

"...

"La ley establecerá la clasificación de los hechos de corrupción y las faltas administrativas, determinará los supuestos que determinen su gravedad y los procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves que realicen los órganos internos de control.

³⁶ "Título cuarto

"De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado."



"Los entes públicos estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que deberán, en su ámbito de competencia, ejercer las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar, hechos, actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas o hechos de corrupción; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos estatales y municipales y participaciones estatales; así como presentar las denuncias por hechos, actos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. ..."

99. Pues bien, resulta **fundado**, como defiende la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que el uso de la expresión "**hechos de corrupción**", tiene un uso predominantemente enfocado a la "**materia penal**". Para ello, en principio, conviene hacer referencia a los siguientes artículos del Pacto Federal, que utilizan el término en un contexto esencialmente penal:

- **22**, cuarto párrafo;³⁷

- **109**, fracción II;³⁸

³⁷ "Artículo 22.

"... Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones **derivadas de hechos de corrupción**, encubrimiento, **delitos cometidos por servidores públicos**, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos."

³⁸ "Artículo 109.

"... II. La **comisión de delitos** por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en **hechos de corrupción** será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable."



- **Décimo octavo transitorio** del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral",³⁹ publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; y,

- **Tercero transitorio** del "Decreto por el que se declara reformado el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa",⁴⁰ publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de abril de dos mil diecinueve.

100. A la vez, existen otros dispositivos constitucionales que, al hacer referencia continua a ambos términos, dan a entender sin duda, que la Ley Fundamental hace una diferenciación entre una **"falta administrativa"** y un **"hecho de corrupción"**:

- **109**, antepenúltimo párrafo;⁴¹
- **113**, primer párrafo;⁴²

³⁹ **"Décimo octavo.** ...

"En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este decreto, el procurador general de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de **delitos relacionados con hechos de corrupción**, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior. ..."

⁴⁰ **"Tercero.** Entrando en vigor el presente decreto, los delitos en materia de corrupción tratándose de aquellos correspondientes a enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, entrarán en vigor a partir del nombramiento que realice el titular de la Fiscalía General de la República respecto de la Fiscalía Especializada en materia de **delitos relacionados con hechos de corrupción**."

⁴¹ **"Artículo 109.**

" ...

"En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de **responsabilidades administrativas y hechos de corrupción** no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información."

⁴² **"Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de **responsabilidades administrativas y hechos de corrupción**, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: ..."



- 113, fracción III, inciso b);⁴³
- 113, fracción III, inciso e), segundo párrafo;⁴⁴ y,
- 113, último párrafo.⁴⁵

101. Lo anterior, es suficiente para establecer que, desde la perspectiva constitucional, los hechos de corrupción y las faltas administrativas, presentan un contexto distinto; sin embargo, la Constitución Federal no aporta una definición de cada concepto, por lo que resulta necesario indagar si la legislación secundaria desarrolla o infiere dicha noción.

102. Sin embargo, la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, no aporta la definición de lo que debe entenderse como "**hechos de corrupción**", a pesar de citar el término en cuatro preceptos, algunos en remisión al Sistema Nacional Anticorrupción:

- 3, fracción XXVI;⁴⁶

⁴³ "Artículo 113. ...

"III. ...

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de **faltas administrativas** y **hechos de corrupción**, en especial sobre las causas que los generan."

⁴⁴ "Artículo 113.

"...

"III.

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de **faltas administrativas** y **hechos de corrupción**, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas."

⁴⁵ "Artículo 113.

"...

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

⁴⁶ "Artículo 3.

"...



- 15, primer párrafo;⁴⁷
- 18;⁴⁸ y,
- 27, primer párrafo.⁴⁹

103. En esa línea, la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, tampoco aporta una definición de lo que es un "hecho de corrupción", pero lo que ésta sí aporta, es una norma general que sí es contundente en la premisa que defiende la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

"Artículo 52. El Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la Comisión de **faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas** y **hechos de corrupción en términos de la legislación penal**, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera."

"XXVI. Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y **hechos de corrupción**, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y ..."

⁴⁷ **"Artículo 15.** Para prevenir la comisión de faltas administrativas y **hechos de corrupción**, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción."

⁴⁸ **"Artículo 18.** Los órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de **faltas administrativas** y **hechos de corrupción**. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados."

⁴⁹ **"Artículo 27.** La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y **hechos de corrupción**, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción."



104. Luego, la **Ley del Sistema Nacional Anticorrupción**, ordenamiento marco de las legislaciones locales afines, sí es clara en distinguir para los efectos del sistema, el que:

105. [a] Las "**faltas administrativas**" son sancionadas desde la perspectiva estrictamente administrativa, como su nombre sugiere; y,

106. [b] Los "**hechos de corrupción**" se sancionan en términos de la legislación penal.

107. Así, debe entenderse que cuando la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hace referencia a "**hechos de corrupción**", lo hace en un contexto estrictamente referido a la materia penal y, precisamente, **en remisión a otros ordenamientos**. De hecho, el título décimo del Código Penal Federal, precisamente tiene por nombre el de "**Delitos por hechos de corrupción**", lo que cuando menos, en la articulación de ordenamientos normativos afines al Sistema Nacional Anticorrupción, da claridad en cuanto a que el término "hechos de corrupción", sí está referido a conductas sancionables desde la perspectiva penal, y no a la administrativa.

108. Además, el sólo hecho de que la ley local impugnada, descontextualice el uso del término, para fusionarlo, como no lo hace la ley general, con el ámbito de sanción de las "faltas administrativas", resulta suficiente para impactar también en la inseguridad jurídica de las personas, ya que cuando menos, dicha ley general no tuvo la intención de dar al término "hecho de corrupción", el alcance que a dicho término se propone en la legislación local en materia de definición de faltas, sanciones, procedimientos y demás cuestiones sustantivas y adjetivas contenidas en el ordenamiento.

109. Con ello, la ley local impugnada, altera el contenido que sobre el término "hecho de corrupción", se construyó por el Congreso de la Unión, al expedir, en acatamiento al mandato Constitucional, las leyes que regulan distintos ámbitos del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que, en efecto, repercute en crear en el Estado de Nuevo León un **sistema diferenciado y no homogéneo ni ajustado** al definido desde el Congreso de la Unión, en términos de las disposiciones constitucionales que le facultan para el diseño de dicho sistema.



110. En consecuencia, se estima **fundado** el concepto de invalidez que, en los términos señalados, formula la Comisión accionante, por lo que **se declara la invalidez** de los siguientes preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León,⁵⁰ en las **porciones normativas** que se indican y contrastan con lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual, precisamente se descontextualiza, generando con la confusión, contradicción e incongruencia derivadas, una afectación al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."	"Artículo 1. La presente ley es de orden público, de observancia general en el Estado y tiene por objeto, en los términos señalados por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, determinar las competencias de las autoridades estatales y municipales, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, hechos de corrupción o en situación especial, así como los procedimientos para su aplicación."
"Artículo 2. Son objeto de la presente ley: " ... "II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; ..."	"Artículo 2. Son objeto de la presente ley: " ... "III. Establecer los hechos de corrupción, faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; ..."

⁵⁰ Impugnados de forma expresa en las acciones de inconstitucionalidad, e implícita al también haberse impugnado cualquier otro precepto de la Ley con similar vicio.



"Artículo 2. Son objeto de la presente ley: ..."	"Artículo 2. Son objeto de la presente ley: ..." "IV. Identificar las faltas administrativas que constituyen hechos de corrupción; ..."
"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: ..." "IV. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente; ..."	"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: ..." "III. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango inferior a secretario de despacho, director general o equivalente, lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango de secretario de despacho, director general o equivalente, lo será el titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental o titular del órgano interno de control según corresponda. "Para las faltas administrativas graves y en los casos de hechos de corrupción de servidores públicos y/o de particulares, tratándose de sanciones administrativas, lo será el tribunal; ..."
"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: ..." "XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, cuya sanción corresponde al tribunal en los términos de la misma; ..."	"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: ..." "XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales de carácter privado que estén vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción a que se refieren los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, cuya sanción corresponde al tribunal en los términos de la misma; ..."



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

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

" ...

"XVIII. Hecho de corrupción: Se considerará como hecho de corrupción, la acción u omisión que el servidor público y el particular vinculado con éste realicen conjunta o individualmente, siempre que se obtenga o pretenda obtener un beneficio indebido, de valor económico o de cualquier otro tipo, tales como dádivas, favores o ventajas, para sí mismo o para un tercero, o aceptar la promesa de tales beneficios; ..."

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

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

" ...

" ...

"XVIII. Informe de presunta responsabilidad administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas; ..."

"XIX. Informe de presunta responsabilidad administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de faltas administrativas **o hechos de corrupción; ..."**

"**Artículo 4.** Son sujetos de esta ley:

"**Artículo 4.** Son sujetos de esta ley:

" ...

" ...

"III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves."

"III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves **o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al capítulo IV del título tercero de la presente ley."**



"**Artículo 11.** La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. ..."

"**Artículo 12.** Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

"**Artículo 13.** Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves sustanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."

"**Artículo 11.** La Auditoría Superior, será competente para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves **y hechos de corrupción.** ..."

"**Artículo 12.** El tribunal, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estará facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, **hechos de corrupción** y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley, tratándose de sanciones administrativas."

"**Artículo 13.** Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados, se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves **o hechos de corrupción** por el mismo servidor público, se sustanciará el procedimiento en los términos previstos para las faltas administrativas graves **o hechos de corrupción**, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves **o hechos de corrupción**, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."

"Cuando la contraloría o los órganos internos de control inicien un procedimiento de responsabilidad y en la investigación se detecte la presunta responsabilidad de una falta administrativa grave, **hecho de corrupción** o de carácter penal, a la brevedad, remitirán el asunto dando vista a la autoridad competente anexando copia certificada de la investigación y sustanciación del caso. ..."



"**Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."

"**Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves **o hechos de corrupción** sean realizados por personas físicas que directa o indirectamente actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley."

"**Artículo 27.**

[Penúltimo párrafo]:

"En el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley."

"**Artículo 27.**

[Penúltimo párrafo]:

"En el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves **o hechos de corrupción** en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley."⁵¹

⁵¹ La porción afectada se encontraba en el antepenúltimo párrafo, no en el párrafo tercero como previamente se había señalado.



Título tercero De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	Título tercero De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción
"Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público. ..."	"Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves o hechos de corrupción señalados en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público. ..."
Capítulo II De las faltas administrativas graves de los servidores públicos	Capítulo II De las faltas administrativas graves y hechos de corrupción de los servidores públicos
"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas administrativas graves de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."	"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas administrativas graves y hechos de corrupción de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."
"Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."	"Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas o hechos de corrupción, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."
"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: "I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables; ..."	"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: "I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves o hechos de corrupción en la presente ley y demás disposiciones aplicables; ..."



"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: "... "II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción; y, ..."	"Artículo 64. los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: "... "II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un hecho de corrupción; y, ..."
"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: (Segundo párrafo): "Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante."	"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: (Segundo párrafo): "Los servidores públicos o particulares que denuncien una falta administrativa grave, hecho de corrupción o faltas de particulares, o sean testigos dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por la autoridad investigadora, sustanciadora o resolutora, de conformidad con la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León."
"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: ..."	"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:



	(Último párrafo): "Para efectos del presente capítulo será considerado hecho de corrupción lo establecido por los artículos 52, 53, 54, 55 y 57 de la presente ley. Los casos restantes conformarán las faltas administrativas graves."
Capítulo III De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	Capítulo III De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción
"Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley."	"Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente capítulo, se consideran vinculados a faltas administrativas graves y hechos de corrupción , por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley." ⁵²
"Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado."	"Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado. "Para efectos del presente capítulo serán considerados hechos de corrupción lo establecido por los artículos 66, 68, 72 párrafo primero y 70 párrafo tercero cuando este último el intermediario el intermediario (sic) sea un servidor"

⁵² Se aclara que la referencia correcta a lo afectado del párrafo es "y", más no "o" como anteriormente se había precisado.



	público, de la presente ley. Los casos restantes conformarán los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves."
"Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. "Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. ..."	"Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de la contraloría o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescriban en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Para los demás casos no contemplados bajo los anteriores supuestos, la prescripción también será de tres años. Cuando se trate de faltas administrativas graves, hechos de corrupción o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años contados en los mismos términos del párrafo anterior, incluyendo los casos que se citan como no contemplados. ..."
Capítulo II Sanciones para los servidores públicos por faltas graves	Capítulo II Sanciones para los Servidores públicos por faltas graves o hechos de corrupción⁵³
"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: ..."	"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en: ..."

⁵³ Se aclara que este acápite, se invalida bajo la consideración de que a foja 4 de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hace referencia en el numeral "29" al **capítulo III**, pero por la secuencia y alcance de lo controvertido en los puntos ahí impugnados, se estima que la causa de pedir se dirigió al **capítulo II del título cuarto**.



"Artículo 78.

(Segundo párrafo):

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave."

"Artículo 78.

(Segundo párrafo):

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad ~~del hecho de corrupción~~ o de la falta administrativa grave."

"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

(Tercer párrafo):

"Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves."

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

(Tercer párrafo):

"Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves ~~o hechos de corrupción.~~"

Artículo 81.

(Cuarto párrafo):

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares."

Artículo 81.

(Cuarto párrafo):

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares ~~o hechos de corrupción.~~"



Capítulo IV Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares "Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas: ..."	Capítulo IV Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares⁵⁴ "Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas: ..."
Disposiciones adjetivas Título primero De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves "Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. ..." "Artículo 92. Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley." "Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera	Disposiciones adjetivas Título primero De la investigación y calificación de las faltas graves, hechos de corrupción y faltas no graves "Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas, o hechos de corrupción iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. ..." "Artículo 92. Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas o hechos de corrupción, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley." Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán

⁵⁴ Se aclara que este acápite, se invalida bajo la consideración de que a foja 4 de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se hace referencia en el numeral "32" al **capítulo IV** del título tercero, pero por la secuencia y alcance de lo controvertido en los puntos ahí impugnados, se estima que la causa de pedir se dirigió al **capítulo IV del título cuarto** y no al capítulo III que incluso, no contiene referencia alguna a la expresión "hechos de corrupción."



electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción.	ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción. ..."
"Artículo 95. (Párrafo segundo): "Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes."	"Artículo 95. (Párrafo segundo): "Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves o hechos de corrupción, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes."
Capítulo III De la calificación de faltas administrativas	Capítulo III De la calificación de faltas administrativas y hechos de corrupción
"Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave. ..."	"Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave, no grave o hecho de corrupción. ..."
"Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:	"Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:



" ... "II. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave; ..."	" ... "II. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave, no grave o hecho de corrupción; ..."
"Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa: " ... "III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; y, ..."	Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa: " ... "III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares <u>o hechos de corrupción</u>; y, ..."
"Artículo 193. Serán notificados personalmente: " ... "IV. En el caso de faltas administrativas graves, el acuerdo por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa al tribunal encargado de resolver el asunto; ..."	"Artículo 193. Serán notificados personalmente: " ... "IV. En el caso de faltas administrativas graves <u>o hechos de corrupción</u>, el acuerdo por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa al tribunal; ..."
"Artículo 207. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente: " ... "VI. Las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida;	"Artículo 207. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente: " ... "VI. Las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública federal, estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave, hecho de corrupción o falta de



la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación; ..."

"**Artículo 207.** Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

" ...

"VII. El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave o falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la autoridad resolutora advierta la probable comisión de faltas administrativas, imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la investigación correspondiente; ..."

"**Artículo 207.** Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

" ...

"VIII. La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la falta administrativa grave; ..."

"**Artículo 209.** En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo. ..."

particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación; ..."

Artículo 207. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

" ...

"VII. El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave, **hecho de corrupción** o falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la autoridad resolutora advierta la probable comisión de faltas administrativas, imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la averiguación correspondiente; ..."

"**Artículo 207.** Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

" ...

"VIII. La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la falta administrativa grave **o hecho de corrupción**; ..."

"**Artículo 209.** En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves, **hechos de corrupción** o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo. ..."



"Artículo 209. ...

" ...

"II. Cuando el tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad sustanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior."

"De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa. ..."

"**Artículo 216.** Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

"I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares; y, ..."

"Artículo 209. ...

" ...

"II. Cuando el tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves ~~o hechos de corrupción~~. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad sustanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

"De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de ~~un hecho de corrupción~~ o falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa. ..."

"**Artículo 216.** Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

"I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, ~~hechos de corrupción~~ o faltas de particulares; y, ..."



Capítulo IV De la ejecución	Capítulo IV De la ejecución
Sección segunda	Sección segunda
Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares	Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares
" Artículo 225. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves, el Magistrado, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas: ..."	" Artículo 225. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves o hechos de corrupción , el tribunal, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas: ..."
" Artículo 228. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una falta administrativa grave o faltas de particulares, el tribunal, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo."	" Artículo 228. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una falta administrativa grave, hecho de corrupción o faltas de particulares, el Tribunal, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo y en su caso restituya los salarios caídos."

Tema 2. Alteración del sistema de competencias en cuanto a la "autodeterminación resolutoria"

111. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, controvierte la ley local, en su **artículo 3o., fracción III**, en lo que se refiere a la definición que



contiene de la "**autoridad resolutora**", que estima, crea una noción diferenciada de dicha autoridad e impacta el sistema de competencias establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión.

112. Lo afirmado por la accionante resulta cierto. En efecto, a diferencia de lo establecido en la ley general, en la que la competencia para resolver asuntos se establece sólo en base a la gravedad de la conducta, en la norma impugnada, lo que se hace es incorporar un sistema para la resolución de los asuntos, acorde también al rango o nivel de los funcionarios, lo que, sin duda, desnaturaliza el modelo establecido en la ley general, y genera distorsiones en cuanto a quién debe resolver cada asunto.

113. Ello, sin duda, trasciende al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica, en cuanto a que no se cumple en la ley local lo que, en este rubro, debería ser homogéneo en términos de la ley general.

114. Por tanto, se estima **fundado** el concepto de invalidez relacionado y, por consiguiente, **se declara la invalidez** del siguiente precepto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que se indica y contrasta con lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:	" Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:
"...	"...
"IV. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control.	" III. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango inferior a secretario de despacho, director general o equivalente, lo será la unidad de responsabilidades



Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente; ..."

administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. ~~Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango de Secretario de despacho, director general o equivalente, lo será el titular de la contraloría y transparencia gubernamental o titular del órgano interno de control según corresponda.~~

"Para las faltas administrativas graves y en los casos de hechos de corrupción⁵⁵ ~~de servidores públicos y/o~~ de particulares, ~~tratándose de sanciones administrativas~~, lo será el tribunal; ..."

115. Debe aclararse que, por cuanto hace al último párrafo de la fracción III del artículo 3 impugnado, la invalidez parcial también decretada en el tema 1, llevará a leer dicha porción en los siguientes términos:

"Para las faltas administrativas graves y de particulares, lo será el tribunal;"

116. Ello, a efecto de evitar cualquier confusión o contradicción en cuanto a que, tanto las faltas graves de los servidores públicos como las faltas de los particulares, serán resueltas por el tribunal competente y no por los órganos internos de control o unidades de responsabilidades administrativas. Así, se procura armonizar en el mayor grado posible la norma local, con la de la ley general.

Tema 3. Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar "declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal"

117. Por cuanto hace a la obligación que impone la ley local a los particulares contratados por un ente público para dar algún servicio, o que tengan el

⁵⁵ Lo subrayado ya fue invalidado en tema 1.



carácter de permisionarios o concesionarios de un servicio público, consistente en rendir declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, es suficiente para estimar **fundado** el concepto de invalidez relativo, el siguiente argumento de las accionantes:

• La ley general, emitida para cumplir el mandato del artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional, no impone una obligación de dicha naturaleza para los particulares, lo que al adicionarse en una ley local que debería ser homogénea y congruente, incumple, en consecuencia, el mandato constitucional.

118. Ello hace innecesario analizar los restantes argumentos que cuestionan las disposiciones legales involucradas, toda vez que, independientemente de las cuestiones relativas a la vulneración del derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales, o a la supuesta contradicción con el último párrafo del artículo 108 constitucional, es suficiente que la ley local genere un sistema diferenciado que altera las reglas impuestas desde la ley general en cuanto se refiere a este tipo de declaraciones, al ampliar los sujetos obligados a presentar las mismas.

119. Refuerza la consideración anterior, el que durante el proceso legislativo que precedió la ley general, se destacó la necesidad de eliminar una previsión similar en el proyecto originalmente aprobado en el Congreso de la Unión, dadas las altas implicaciones que existían para los derechos humanos de los particulares, razón por la que dicha previsión ya no aparece reflejada en la referida ley general, por lo que es indudable que la misma se aprobó en la idea de excluir a los particulares de la obligación en cuestión.

120. En cuanto a la declaración fiscal que deban rendir los particulares, lo aquí fallado, no impacta de forma alguna lo previsto en la legislación fiscal aplicable, ya que en cuanto a ello se refiere, lo fundado del argumento radica en que, en una legislación especializada en responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares relacionados con las mismas, se impongan a éstos últimos obligaciones no previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero ello únicamente en cuanto a esta materia se refiere.



121. Por tanto, se estiman **fundados** los conceptos de invalidez afines a la problemática en cuestión y, por consiguiente, **se declara la invalidez** de los siguientes preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que se indican y contrastan con lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: "... "VIII. Declarante: El servidor público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta ley; ..."	"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: "... "IX. Declarante: El servidor público <u>o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento</u>, que están obligados a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta ley; ..."
"Artículo 27. (Tercer párrafo): "En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos."	"Artículo 27. (Tercer párrafo): "En el Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal del Sistema Estatal de Información y de la Plataforma Digital Nacional, se inscribirán según correspondan, los datos públicos de los servidores públicos <u>o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento</u>, obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos."



"**Artículo 30.** Las secretarías y los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda."

"**Artículo 30.** La contraloría y los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de particulares relacionados con el servicio público.** De no existir ninguna anomalía, expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda."

"**Artículo 32.** Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las **secretarías** o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"**Artículo 32.** Todos los servidores públicos, **persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público,** estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la contraloría o respectivo órgano interno de control, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. **Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.**"



"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ..."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

(Párrafo tercero):

~~"Los particulares señalados en el artículo 32 de la presente ley, deberán presentar las declaraciones señaladas en el citado artículo, entregando la declaración patrimonial inicial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, al menos quince días hábiles anteriores a la fecha en la cual se firme el correspondiente contrato y la declaración de modificación patrimonial, así como la de la conclusión del encargo en los mismos plazos señalados en la fracción II y III de este artículo."~~

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ..."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

(Párrafo décimo):

~~"Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la contraloría u órgano interno de control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado."~~

(Párrafo décimo primero):

~~"Cuando la omisión a los supuestos señalados a la fracción II y III del presente artículo, sea efectuada por los particulares referidos en el anterior párrafo, la~~



	contraloría u órgano interno de control, notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, concesión o permiso, el que cualquiera de estos ha terminado, lo anterior, sin perjuicio para el ente público, y podrá dicha autoridad solicitar ante el Tribunal correspondiente la apertura del procedimiento conducente a fin de que se le inhabilite definitivamente."
"Artículo 34. (Párrafo cuarto): "Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos."	"Artículo 34. (Párrafo cuarto): "Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la contraloría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos y de particulares."
"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las secretarías y los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."	"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público o como particular, la contraloría y los órganos internos de control, inmediatamente solicitarán sea aclarado bajo protesta de decir verdad el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse fehacientemente que la procedencia del citado enriquecimiento fue lícito, la contraloría y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente, para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."



"Artículo 41. Las secretarías y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión."	"Artículo 41. La contraloría y los órganos internos de control, según corresponda, deberán formular la denuncia ante el Ministerio Público respectivo, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión, contrato, concesión o permiso sobre un servicio público."
"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley."	"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento, mismos que deberán presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley."
"Artículo 48. (Segundo párrafo): "La declaración de intereses deberá presentarse en los plazos a que se refiere el artículo 33 de esta ley y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos en dicho artículo para el incumplimiento de dichos plazos. También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés."	"Artículo 48. (Segundo párrafo): "La declaración de intereses, deberá presentarse en los plazos a que se refiere el artículo 33 de esta ley y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos en dicho artículo para el incumplimiento de dichos plazos. También, deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés."

122. La invalidez de las disposiciones anteriores, elimina el impacto que en el tema generaban, entre otros, los siguientes preceptos, de los cuales, en consecuencia, es posible **reconocer su validez**.



123. Ello, en atención a que sólo contextualizan en el ámbito local lo dispuesto en la ley general, sin contrariar lo dispuesto por la misma, ya que más bien se hacen precisiones para que, en el ámbito local, se dé cumplimiento a lo previsto en la ley general.

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma Digital Nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción."	"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, a través de su secretario técnico, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través del Sistema Estatal de Información que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. "El secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva que señala la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, con la información recabada, será el encargado de coordinar el acceso y alimentación de la Plataforma Digital Nacional."
"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: "Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título segundo del libro segundo de esta ley."	"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: (Párrafo noveno): "Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título sexto de esta ley."



124. Lo anterior, salvo la precisión que hace el artículo 3o., párrafo noveno de la ley local, al "**título sexto**", puesto que, en realidad, dicha ley ya no tiene un título sexto, y lo que se retoma de la ley general, en realidad estaría referido al título segundo, capítulo I de la ley local.

125. Otros preceptos impugnados en esta temática, sólo se limitaron a reiterar o contextualizar lo señalado en el mismo precepto de la ley general. Y lo fundamental, es que en ellos no se advierte implicación alguna que obligue a los particulares a rendir declaraciones como las cuestionadas.

126. Así, es también posible **reconocer su validez**:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación, sustanciación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."	"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación, sustanciación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."
"Artículo 29. Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes."	"Artículo 29. Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes."



"Artículo 31. Las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.	"Artículo 31. La contraloría y los órganos internos de control, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.
"Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley. Para tales efectos, las secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos."	"Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada; llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley. Para tales efectos, la contraloría y los órganos internos de control, podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos."
"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: "... "III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión."	"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: "... "III. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión."
"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles con la fecha y valor de adquisición. "En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio con fecha y valor de adquisición. En todo caso, se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."	"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles con la fecha y valor de adquisición. "En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio con fecha y valor de adquisición. En todo caso, se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."



"**Artículo 47.** Para efectos del artículo anterior, habrá conflicto de interés en los casos a los que se refiere la fracción VI del artículo 3 de esta ley.

"La declaración de intereses, tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público, a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función."

"**Artículo 47.** Para efectos del artículo anterior, habrá conflicto de interés en los casos a los que se refiere la fracción VI del artículo 3 de esta ley.

"La declaración de intereses, tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público, a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función."

Tema 4. Variación de la "definición de falta grave" e incorporación en ella de los "particulares"

127. Como se expresó en apartados previos, la ley general se reservó, entre otras cuestiones, el establecimiento de las faltas administrativas, su clasificación y los posibles sujetos responsables; por lo que, si en el caso, la ley local, incorpora a la definición de falta grave, la posibilidad de sancionar a los particulares, sin duda es **fundado** que ello provoca una distorsión grave en el sistema de faltas y sanciones, para lo cual, debe considerarse que el diverso artículo 3, fracción XIV,⁵⁶ de la ley general, establece en realidad tres tipos de faltas administrativas:

- **Falta administrativa grave;**
- **Falta administrativa no grave, y**
- **Falta de particulares.**

128. Ello ilustra que, las faltas de los particulares, adquieren un matiz propio y diferente de las faltas graves y no graves, de ahí que es **fundado** el argumento de invalidez en cuanto a que se entremezclan faltas de distintas cualidades, siendo que las conductas de los particulares tienen un tratamiento propio en la ley general. Así, es viable **declarar la invalidez** del siguiente artículo de la ley local, que se contrasta con lo establecido en la ley general:

⁵⁶ "XIV. Faltas administrativas: Las faltas administrativas graves, las faltas administrativas no graves; así como las faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta ley;"



Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: " ... "XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; ..."	"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: " ... "XV. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos, de los particulares, que son catalogadas como graves en los términos de la presente ley, cuya sanción corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; ..."

Tema 5. Variación de las "reglas de sanción a personas morales"

129. En lo que se refiere al **artículo 24** de la ley impugnada, es **fundado** que, al extender la ley local, la posibilidad de también sancionar no sólo a las personas morales en cuanto a los beneficios que reciban, sino también **ampliar el contexto de la vinculación sancionatoria, con respecto a beneficios de socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre la persona moral**, incluyendo respecto a estas últimas, las personas previstas en el artículo 52⁵⁷ de la propia ley, se genera una variación importante con respecto a lo previsto en el artículo 24 de la ley general.

130. Como se ha expresado, el diseño normativo de las sanciones y de las conductas sancionables, quedó reservado en la ley general sin derivación de competencias a las Legislaturas Locales, de ahí que al alterarse significativamente

⁵⁷ "**Artículo 52.** Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado, donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte."



la descripción de un supuesto vinculado a la posibilidad de sanción, **se rompe la congruencia que debe prevalecer entre la ley general y las leyes locales**, lo que deviene en la necesidad de **declarar la invalidez** del siguiente artículo impugnado de la ley local, en la porción normativa que se indica y contrasta con lo establecido, para similar supuesto, en la ley general:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."	"Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción sean realizados por personas físicas que directa o indirectamente actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley."

131. Como se observa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, se limita a dirigir el supuesto normativo a personas físicas **que actúen a nombre o en representación de la persona moral**, más no a socios, accionistas, propietarios y demás personas que ejerzan control sobre ella, o a una intervención indirecta, como se amplía ello en la ley local.

132. Tal cuestión, provoca una condición de incongruencia con la ley general, que deriva en alterar el sistema homogéneo establecido a nivel nacional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares relacionados con las mismas, en tanto que en el ámbito federal y en otras entidades federativas, existiría un tratamiento para sancionar a las personas morales, distinto o diferenciado del establecido en el Estado de Nuevo León.



133. Además, en todo caso, la referencia o remisión que se hace al artículo 52 de la ley local, de contenido similar al mismo precepto de la ley general, impacta el propio diseño y alcance de la norma contenida en el artículo 24 de la ley general e, incluso, confunde lo ahí contenido con la conducta de cohecho prevista en el artículo 52.

Tema 6. Imposición como sanción administrativa de la "inhabilitación definitiva"

134. En cuanto a la inhabilitación definitiva, prevista en distintos preceptos de la ley local, es **fundado** que se trata de una sanción que no contempla la ley general, siendo que como se ha expresado, a la misma correspondería definir el catálogo de posibles sanciones; por lo que al incorporar la Legislatura Local una sanción no prevista en el sistema homologado dispuesto para toda la República, es inevitable advertir una notoria contradicción entre distintos artículos impugnados y el contenido de la ley general dispuesta por mandato constitucional.

135. Como ya ha sido referido, la regulación de aspectos inherentes a los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, quedó acotada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, por lo que si bien el legislador local, puede replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, lo que no tiene permitido es modificar el sentido de lo previsto en la ley general, ni menos contrariar lo ahí dispuesto o establecer normas que resulten incongruentes con la misma.

136. En esos términos, no es posible avalar la constitucionalidad de las normas generales locales que presentan la referida incongruencia con la ley general *–a partir de una ampliación del catálogo de sanciones–*, por lo que **se declara la invalidez** de las siguientes disposiciones y porciones normativas, de las cuales se presenta el contraste respectivo con lo contenido en la ley general:



Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: ..."	"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en: "... "V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas."
"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: ..."	"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en: (Quinto párrafo): "Procederá la inhabilitación definitiva si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: ..."	"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: "c) Inhabilitación definitiva para para (sic) participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el Estado o Municipios de Nuevo León; ..."



"**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

"II. Tratándose de personas morales: ..."

"**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

"II. Tratándose de personas morales:

"c) Inhabilitación definitiva para (sic) participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas o cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León; ..."

"**Artículo 84.** Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

"II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y, ..."

"**Artículo 89.** La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, **y de hasta el total**, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos: ..."

"**Artículo 84.** Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves, hechos de corrupción y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

"II. La inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada; y, ..."

"**Artículo 89.** La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable; tratándose de inhabilitación **definitiva**, se reducirá la sanción **mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años**, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos: ..."



137. Es importante señalar que, en el caso del artículo 89, párrafo primero, los términos de la invalidez que aquí se determina, buscan evitar que se elimine la posibilidad del beneficio de reducción de la sanción de inhabilitación.

138. Así, dada la generalidad de la expresión "inhabilitación" que prevalecerá en los términos de la porción que parcialmente se invalida, la misma deberá ser interpretada en armonía con lo señalado en la ley general, en el sentido de que dicha eliminación, en el específico caso mencionado, podrá ser hasta por el total de la respectiva inhabilitación "temporal" que, en cada caso, se determine.

139. Ello, salva la medida prevista hasta en tanto el Congreso Local, en su caso, reforme el ordenamiento impugnado para sujetarse en este tema a lo estrictamente previsto en la ley general.

140. No pasa inadvertido que, como parte de este tema, también se identificó al artículo 33, décimo párrafo, de la ley local, sin embargo, el mismo ya fue declarado inválido como parte del análisis contenido en el tema 3.

141. Dicho párrafo, previamente declarado inválido, era del texto siguiente:

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

(Párrafo décimo):

"Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la contraloría u órgano interno de control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado."



Tema 7. Incorporación de las faltas de "corrupción de servidores públicos" y "chantaje"

142. Por cuanto hace al artículo 66, es evidente que el legislador local, incorporó a su regulación, en los párrafos segundo y tercero, dos supuestos adicionales de infracciones ("**corrupción de servidores públicos**" y "**chantaje**"), sin que la ley general hubiese reservado competencia legislativa a los Estados para ampliar el catálogo de faltas administrativas aplicables a los servidores públicos o, incluso, a los particulares en relación con éstas.

143. Luego, ante lo **fundado** del planteamiento de las accionantes, procede **declarar la invalidez** de las siguientes porciones normativas del precepto:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido."	"Artículo 66. [El párrafo primero es idéntico al de la ley general] (Segundo párrafo): "Asimismo, incurrirá en corrupción de servidores públicos, el particular que, para alcanzar sus objetivos, proponga cualquier beneficio a favor del servidor público o cualquiera de las personas que señala el artículo 52 del presente ordenamiento, para que dicho particular alcance su objetivo. (Tercer párrafo): "Incurrirá en chantaje el particular o particulares que, conociendo la comisión de un delito o falta administrativa por parte de un servidor público, se aprovechan de esta situación para obtener ventaja indebida, en su beneficio o de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley."



Tema 8. Variación de la descripción de la infracción de "participación ilícita en procedimientos administrativos"

144. En similares términos, la ley impugnada, adiciona un supuesto de falta afín a la participación ilícita en procedimientos administrativos, por lo que, con ello, es **fundado** que se vulnera también la reserva legislativa que, en materia de definición de infracciones, conservó la ley general.

145. En esos términos, procede **declarar la invalidez** de la siguiente porción normativa del artículo 67:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren (sic) impedido o inhabilitado para ello. "También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta ley."	"Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello. "También, se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de las respectivas leyes. "Asimismo, incurre en participación ilícita en procedimientos administrativos, la persona física o moral, que dentro de cualquier procedimiento para obtener un contrato, para brindar algún servicio a favor de un ente público, o teniendo



~~celebrado éste, cambien el o los representantes legales, socios, propietarios o personas que tengan facultad de la toma de decisiones relacionadas con la prestación del servicio contratado, siempre y cuando éstos se encuentren sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa."~~

Tema 9. Variación de la descripción de la infracción de "colusión"

146. Otra contradicción **fundada** con el sistema homologado de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a nivel nacional, lo es la contenida en el artículo 70 de la ley impugnada, que incorpora un supuesto adicional de infracción no previsto en la ley general.

147. Ello, al ampliar las conductas que en la ley general definen a la colusión, por lo que también es procedente en el caso **declarar la invalidez** de la siguiente porción normativa de dicho precepto:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal. "También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos. "Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el	"Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter estatal o municipal. "También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. "Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario, con el



propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta ley. ..."

propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja, en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta ley.

~~"Asimismo, se sancionará administrativamente a las personas físicas o morales que incumplan un servicio o contrato convenido con algún ente público, lo anterior con independencia a las sanciones civiles o penales que se deriven por la comisión del hecho que se imputa. ..."~~

Tema 10. Aumento del plazo para la "caducidad de la instancia"

148. La ley general conservó una reserva en materia de cuestiones procesales, por lo que, salvo las excepciones expresamente previstas en dicha ley, en cuanto se refiere, por ejemplo, a la aplicación de disposiciones locales e, incluso, de supletoriedad, **las Legislaturas Locales no pueden afectar o alterar las instituciones de orden procesal o adjetivo**, menos aún los plazos.

149. Luego, si la ley local alteró el plazo de caducidad, surge un elemento de contradicción o incongruencia con la ley general.

150. Así, ante lo **fundado** del planteamiento de inconstitucionalidad, es procedente **declarar la invalidez** de la siguiente porción normativa del artículo 74 de la ley impugnada:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 74. (Quinto párrafo): "En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actuali-	"Artículo 74. (Quinto párrafo): "En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de un año sin causa justificada; en caso de actualizar-



zarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia."	se dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor la caducidad de la instancia."
---	---

151. En este caso, la invalidez decretada, busca salvar la institución de la caducidad y mantener la operación del sistema local en ese aspecto, por lo que, en el caso, a falta de plazo establecido en la ley local, la interpretación acorde lo es que será aplicable el plazo de caducidad de seis meses previsto desde la ley general.

Tema 11. Cambio del criterio de "compatibilidad de sanciones"

152. La compatibilidad de sanciones, está relacionada con la facultad que se reservó la ley general para fijar las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos en toda la República.

153. Luego, si la Legislatura Local, varió el criterio de compatibilidad en cuestión, es **fundado** que la norma relativa deviene inconstitucional.

154. Ello, ya que el artículo 75 impugnado, elimina la condición de que, para que puedan imponerse diversas sanciones, las mismas deben ser compatibles. En esa lógica, es procedente **declarar la invalidez** de la siguiente porción normativa:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 75. (Segundo párrafo) "Las secretarías y los órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave."	"Artículo 75. (Segundo párrafo) "La contraloría y los órganos internos de control podrán, imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave."



155. Ello, no obstante, el legislador local pretendió sustituir el criterio de compatibilidad con el de viabilidad para el debido proceso; sin embargo, las condiciones en uno y otro supuesto son distintas. En cualquier caso, la invalidez de la porción decretada no deberá impedir que, en la interpretación de la norma subsistente, se acuda a lo establecido en la ley general, en tanto que **resulta indispensable el criterio de compatibilidad para la imposición de varias sanciones.**

Tema 12. Variación de la sanción de "inhabilitación temporal a servidores públicos"

156. Por otro lado, si bien el artículo 78, penúltimo (cuarto) párrafo, de la ley impugnada, invierte el orden con que se describen los criterios para la aplicación de la sanción de **inhabilitación temporal**, lo cierto es que no se altera la esencia del rango aplicable para los casos en que no se hayan causado daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, pues ahí se conserva un rango de inhabilitación temporal de tres meses a un año, manteniéndose en ese rubro la congruencia con la ley general.

157. Sin embargo, ello no es el caso de lo dispuesto para las **faltas administrativas graves**, en las que el artículo 78, en su penúltimo (cuarto) párrafo, sí altera radicalmente el contenido del supuesto aplicable descrito desde la ley general, ya que:

- **Varía el monto del valor de la afectación causada** con la comisión de la falta grave, aumentándolo de un límite máximo de doscientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, a un límite de mil quinientas veces dicho valor, con respecto al rango de inhabilitación de uno a diez años.

- **Elimina el rango de inhabilitación de diez a veinte años**, para faltas graves, aunque ello parece relacionado con la inclusión de la inhabilitación definitiva que se había también previsto en dicha ley local y que ha sido ya invalidada en consideraciones previas.

158. Lo anterior es problemático, porque la invalidez en el caso implica dejar sin sanción de inhabilitación, por falta de rango mínimo y máximo, las faltas graves.



159. No obstante, tampoco es viable constitucionalmente mantener un rango de sanción incompatible con las reglas previstas desde la ley general y, en el caso, al estar el tema directamente relacionado con la imposición de la sanción respectiva, no existe espacio para una interpretación, como en otros casos definidos en este fallo, que salve o subsane la incongruencia del marco legal local.

160. Luego, a pesar del vacío normativo que se genera en el caso, la única solución viable es declarar la invalidez, en espera de que el Congreso Local, ajuste la incongruencia detectada, acorde a lo previsto en la ley general.

161. En los términos señalados, resulta **fundado** el planteamiento de inconstitucionalidad.

162. Por consecuencia, es procedente **declarar la invalidez** del artículo 78 de la ley impugnada, en la porción normativa que a continuación se indica y contrasta con la norma afín de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a la cual tendría que haberse ajustado dicho precepto de la legislación local:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: (Último párrafo): "En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños	"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves o hechos de corrupción, consistirán en: (Penúltimo/cuarto párrafo): "En caso de que se determine la inhabilitación temporal, y no se hayan causado daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, la sanción a imponer será de tres meses a un año de inhabilitación. Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de



o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de **tres meses a un año de inhabilitación.**"

mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Procederá la inhabilitación definitiva si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."⁵⁸

Tema 13. Incremento de la "sanción económica a personas físicas de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos"

163. Otra norma que altera el alcance de una sanción definida desde la ley general, lo es el artículo 81, en el que se incrementa la posible sanción económica a particulares, de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos, lo que es suficiente para desnaturalizar el sistema definido desde la ley general, y generar una destacada incongruencia con lo ahí dispuesto.

164. En consecuencia, ante **fundado** de lo planteado por las accionantes, es procedente **declarar la invalidez** del artículo 81 de la ley impugnada, en la porción normativa que a continuación se indica y se contrasta con la ley general:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: "a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos ob-	"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: "a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos ob-

⁵⁸ El último párrafo se invalidó en apartado previo.



tenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; ..."	tenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; ..."
--	---

165. En el caso, para permitir la operación del sistema de sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sólo se mantiene en la ley local la posibilidad de sanción económica, en el entendido de que, para el parámetro de su aplicación, deberá estarse a lo previsto en la propia ley general, hasta en tanto el Congreso Local ajuste la ley impugnada al ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión.

Tema 14. Establecimiento de la sanción de "inhabilitación temporal a particulares"

166. En congruencia con el criterio establecido en este fallo en materia de competencia para el establecimiento de sanciones, es también procedente **declarar la invalidez** del artículo 81 de la ley impugnada, en la porción normativa que a continuación se indica y se contrasta con la ley general a la cual tendría que haberse sujetado dicho precepto de la ley local:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: ..."	" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: "I. Tratándose de personas físicas: "e) Inhabilitación temporal para ocupar cualquier cargo como servidor público en el Estado o Municipios de Nuevo León, por un periodo que no será menor de cinco años ni mayor a diez años."



167. Como se observa, la incongruencia que se estima **fundada**, deriva del establecimiento de una nueva sanción por faltas de particulares, no contemplada desde el ámbito de la ley general y que impacta en la creación de un sistema diferenciado en materia de responsabilidades en el ámbito local, no aceptable desde las bases considerativas que sostienen este fallo, en el entendido de que la ley general, no asignó competencia a las Legislaturas Estatales, para definir nuevas sanciones, infracciones, procedimientos, plazos y demás cuestiones sustantivas y adjetivas aplicables en la materia de las responsabilidades administrativas.

Tema 15. Incremento de la "sanción económica a personas morales de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos"

168. Así como en el caso de lo resuelto para el artículo 81, fracción I, inciso a), referido a sanciones económicas a personas físicas, igual solución se establece para las sanciones económicas a personas morales, en las que también es **fundado** que la norma local presenta contradicción con la ley general, al haber incrementado de dos a tres tantos el monto de la sanción, acorde con los beneficios obtenidos. Luego, es procedente **declarar la invalidez** del artículo 81, fracción II, inciso a), de la ley impugnada, en la porción normativa que a continuación se indica y se contrasta con la ley general a la cual tendría que haberse sujetado dicho precepto de la ley local:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: "a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios	" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: "a) Sanción económica <u>que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios</u>



obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; ..."	<u>obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; ..."</u>
---	--

169. En el caso, para permitir la operación del sistema de sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sólo se mantiene en la ley local la posibilidad de sanción económica, en el entendido de que, para el parámetro de su aplicación, deberá estarse a lo previsto en la propia ley general, hasta en tanto el Congreso Local ajuste la ley impugnada al ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión.

Tema 16. Variación de sanciones a particulares como la "suspensión de actividades", la "disolución de sociedades sancionadas" y la adición de la "inhabilitación definitiva"

170. Bajo similar criterio a los casos de adición local de sanciones no previstas en la ley general, o de variación de las ya previstas en dicho ordenamiento, se estiman **fundados** los planteamientos de las accionantes en esta temática, y procede **declarar la invalidez** de las siguientes porciones normativas:⁵⁹

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ...	" Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ...

⁵⁹ Los aspectos sobre "**hechos de corrupción**", que sirvieron para invalidar previamente porciones similares, se retoman en este punto dado su impacto directo en la sanción prevista. De igual forma, en el análisis posterior de la cuestión D, se invalida la totalidad del inciso e).



"II. Tratándose de personas morales: " ... "c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley; ..."	"II. Tratándose de personas morales: " ... "d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta ley; ..."
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: " ... "d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en esta ley;	"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: " ... "e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de corrupción previsto en esta ley; ..."
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: ..."	"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: (Párrafo séptimo):



~~"Cuando se sancione una persona moral con la inhabilitación definitiva dicha sanción recaerá además en forma particular a toda persona que tenga el carácter de representante, accionista, socio, propietario y persona que ejerza el control sobre la misma. Exceptuando de lo anterior a los tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, salvo cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral."~~

"Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía, y al Servicio de Administración Tributaria, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y,

"II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a los Códigos sustantivos en materia civil federal o de las entidades federativas, según corresponda, y las demás disposiciones aplicables."

"Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y

"II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables.

"En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de



~~sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate.~~⁶⁰

171. Lo anterior, no alcanza a las porciones normativas sobre las cuales no existe variación alguna o contradicción con respecto a lo señalado en la ley general, y que únicamente reiteran o replican supuestos normativos en el ámbito local. De manera particular, por cuanto se refiere a los siguientes artículos, en las porciones que no han sido objeto de invalidez en el presente fallo y que sólo reiteran o replican lo previsto en la ley general, se destaca, que la validez aquí reconocida, no impide que las mismas se analicen al tenor de otros argumentos formulados por las accionantes, de ahí que dichas cuestiones serán analizadas en considerando posterior:

• **81, fracción II, inciso e); y**

• **227, fracciones I y II.**

172. Esto es, en este apartado, sólo se concluye que las porciones subsistentes de dichos preceptos, no presentan un parámetro diferenciado con lo establecido en la ley general.

Tema 17. Adición de la "sanción de inhabilitación temporal para socios accionistas, representantes legales o personas que ejerzan control sobre ellas"

173. Otra sanción adicionada en la ley local, que no contempla la Ley General, lo es la establecida en el artículo 81, fracción II, inciso g), referida a la inhabilitación temporal para **socios accionistas, representantes legales o personas**

⁶⁰ En apartado posterior, se invalida por extensión la totalidad del artículo 227.



que ejerzan control sobre personas morales. Ello, con relación a las sanciones administrativas que pueden imponerse a los particulares.

174. Así, ante lo **fundado** de los argumentos de inconstitucionalidad relacionados, procede también **declarar la invalidez** del precepto, en la porción normativa que se identifica enseguida:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: ..."	"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: " ... "II. Tratándose de personas morales: " ... "g) Inhabilitación temporal para que sus socios accionistas, representantes legales o personas que ejerzan control sobre ellas ocupen cualquier cargo como servidor público en el estado o municipios de Nuevo León, por un periodo que no será menor de cinco años ni mayor a diez años."⁶¹

⁶¹ Si bien esta porción no está enlistada al inicio de la demanda formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte del cuerpo de la misma, que a foja 30, al marcarse con negritas, sí fue impugnada en la causa de pedir, relacionada con la adición de supuestos de sanciones y de las propias sanciones contempladas en la ley impugnada, sobre lo que se abunda a fojas 42 y 43; lo que también controvierte el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales a foja 46 de su demanda, en cuanto a la variación de sanciones que pueden imponerse a los particulares.



Tema 18. "Condicionamiento de la confidencialidad" de los denunciantes de faltas administrativas

175. En el artículo 91, segundo párrafo de la ley impugnada, se incorpora un supuesto condicionamiento para mantener la confidencialidad de la identidad de las personas que denuncien presuntas infracciones, consistente en formular solicitud expresa de ello. Sin embargo, esta condición, sí está implícita en la ley general, cuando se habla de que dicha confidencialidad, se mantendrá "**en su caso**", sin especificarse a qué caso se hace referencia; no obstante, en realidad, ello sólo puede ocurrir cuando el denunciante lo solicite, cuestión que aclara la ley local sin contradecir el mandato de la ley general; lo que además, no incide en disuadir a los posibles denunciantes, sino al contrario, en darles la seguridad de que, si lo solicitan, su identidad se mantendrá con carácter de confidencial durante dicha etapa de investigación e, incluso, en las siguientes etapas de sustanciación y resolución, lo que es congruente con el artículo 64, fracción III,⁶² de la ley general.

176. Por tanto, deben estimarse **infundados** en este aspecto los planteamientos de inconstitucionalidad, en tanto que la ley local no contradice lo previsto en la ley general, ni menos aún sirve para disuadir la presentación de denuncias.

177. Ello, ya que la norma analizada prevé en realidad dos supuestos:

- El de la presentación de **denuncias anónimas**, esto es, que no incluyan el nombre del denunciante; y, el de

⁶² **Artículo 64.** Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

"...

"III. Revelen la identidad de un **denunciante anónimo** protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.

"Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, **podrán solicitar medidas de protección** que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante."



- **Denuncias suscritas por una persona determinada**, pero que expresa-mente solicita que su nombre se mantenga como confidencial.

178. Luego, se estima que la compatibilidad normativa en cuestión y ausen-cia de incongruencia alguna, permite **declarar la validez** del precepto, mismo que, a continuación, se presenta en su contraste con lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Adminis-trativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 91. La investigación por la pre-sunta responsabilidad de faltas adminis-trativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competen-tes o, en su caso, de auditores externos. "Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras man-terdrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones."	"Artículo 91. La investigación por la pre-sunta responsabilidad de faltas adminis-trativas, o hechos de corrupción iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. "Las denuncias podrán ser anónimas. A solicitud expresa del denunciante, las autoridades investigadoras, sustan-ciadoras y resolutoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones."

179. Como se observa, la primera parte del segundo párrafo está referida a denuncias anónimas, esto es, a denuncias cuyo autor no es conocido. En tanto que, la segunda parte del párrafo, está referida a casos donde está identificado el denunciante, siendo precisamente en este supuesto, en el que el denunciante puede solicitar la confidencialidad de su identidad.

Tema 19. Inclusión de la "vista al Ministerio Público en caso de denun-cias temerarias o notoriamente improcedentes"

180. En contraste con lo anterior, resulta **fundado** el planteamiento que se realiza de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 93 de la ley impugnada, en tanto que el mismo sí es incompatible con lo establecido en la ley general; la



cual, no incluye un elemento disuasivo de las denuncias como el impugnado, consistente en que éstas no deberán ser temerarias o notoriamente improcedentes, puesto que, de serlo, se dará vista al Ministerio Público.

181. En esas condiciones, la sola inclusión de un proceder oficioso en contra de denunciantes, mediante una vista al Ministerio Público que no está contemplada desde la ley general, es motivo suficiente para **declarar la invalidez** del precepto, en la porción normativa que se identifica enseguida:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción."	"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción. "En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente improcedente, se podrá dar vista al Ministerio Público."

Tema 20. Modificación de la regla de "ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación"

182. En materia de aspectos procesales, sobre los que como se ha afirmado, no existe competencia local para legislar variando lo estipulado expresamente en la ley general, es posible advertir que lo previsto en el artículo 96 en materia de ampliación de plazos para la atención de los requerimientos formulados por la autoridad investigadora, presenta variación en tiempo con lo previsto desde la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que ante lo **fundado** del argumento, procede **declarar la invalidez** del precepto, en las siguientes porciones normativas:



Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. (Segundo párrafo): "La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente."	"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. (Segundo párrafo): "La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles."
"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. (Cuarto párrafo): "Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente."	"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. (Cuarto párrafo): "Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora. De concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles."



Tema 21. Establecimiento de un "recurso contra la abstención de investigar"

183. Otro aspecto procesal que presenta cierta variación, en vía de adición, en la legislación local, lo es la incorporación al artículo 104, segundo párrafo, de una regla relacionada con la **interposición del recurso contra la abstención de la autoridad investigadora**, cuestión que tiene relación con lo previsto en la ley general en el artículo 101, último párrafo,⁶³ y en la propia ley local impugnada, en similar artículo y párrafo.

184. Lo relevante es que esta adición sí puede considerarse útil para la instrumentación de lo señalado en la ley general –replicado en la ley local–, por lo que, a pesar del ajuste, no se advierte una contradicción franca con lo establecido desde la referida Ley General de Responsabilidades Administrativas.

185. Ante la inexistencia de incongruencia en este caso, se estima **infundado** el planteamiento; y, en esas condiciones, **se reconoce validez** al segundo párrafo del artículo 104 de la ley impugnada:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.	" Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

⁶³ "**Artículo 101.** Las autoridades sustanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"...

"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente capítulo."



"Interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda."

"La interposición del recurso contra la abstención, se efectuará por escrito ante la autoridad que la haya decretado, debiendo expresar los motivos por lo que se estime indebida la determinación impugnada."

"Interpuesto el recurso, la autoridad deberá correr traslado al tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada."

186. Como se observa, en el caso, es la ley general la que presenta un vacío en cuanto a cómo y ante quién presentar el recurso, cuando éste se refiera a la abstención de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o de abstención en la imposición de sanciones, lo que aclara la ley local, permitiendo únicamente hacer efectiva una posibilidad contemplada en la ley general.

Tema 22. Inclusión de la "suspensión de plazo cuando se acuerden diligencias para mejor proveer" e "irrecurribilidad del auto respectivo"

187. En contraste con lo anterior, la regla prevista en el segundo párrafo del artículo 142, en cuanto a la suspensión del plazo para el dictado de la resolución, en los casos en que la autoridad resolutora ordene la realización de diligencias para mejor proveer, sí genera un impacto importante en el procedimiento. Ello, dado que tal cuestión puede impactar en la duración de los procedimientos y en el tiempo que deba transcurrir para el dictado de una resolución. En cualquier caso, lo **fundado** del argumento, es que dicha suspensión de plazo no está prevista desde la ley general.

188. En consecuencia, procede **declarar la invalidez** del párrafo, en los términos siguientes:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 142. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de	" Artículo 142. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización



diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental."

de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

"Cuando la autoridad acuerde diligencias para mejor proveer, será suspendido el plazo para dictar la resolución definitiva, hasta que sean desahogadas las mismas. Dicho auto no admitirá recurso alguno."

Tema 23. Ampliación del "plazo para acordar la suspensión de la ejecución de la resolución solicitada por el recurrente"

189. Finalmente, atendiendo a que la ley local, incrementa de un máximo **de veinticuatro horas a tres días hábiles**, el plazo previsto en la ley general para acordar la suspensión que solicite el recurrente, se presenta una incompatibilidad que permite estimar **fundado** el planteamiento y **declarar la invalidez** del precepto, en la porción que enseguida se identifica:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 212. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si concurren los siguientes requisitos:	"Artículo 212. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si concurren los siguientes requisitos:



"I. Que la solicite el recurrente; y, "II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. "En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere resolución favorable. "Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará discrecionalmente el importe de la garantía. "La autoridad deberá de acordar en un plazo no mayor de veinticuatro horas respecto a la suspensión que solicite el recurrente."	"I. Que la solicite el recurrente; y, "II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. "En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere resolución favorable. "Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará discrecionalmente el importe de la garantía. "La autoridad deberá de acordar respecto a la suspensión que solicite el recurrente, en un plazo no mayor a tres días hábiles, una vez que se haya otorgado la garantía correspondiente, o fenezca el término proporcionado para ello."
---	--

190. En este caso, dada la invalidez decretada, es posible interpretar que resultará aplicable el plazo previsto en la ley general, ya que, de lo contrario, se presentaría una ausencia de plazo en este rubro.

191. NOVENO.—**Estudio de fondo de la cuestión C. (Obligación de los particulares para rendir declaraciones).** A partir de argumentos de vulneración a los derechos a la protección de datos personales y a la vida privada, así como de los principios de igualdad, proporcionalidad, progresividad, supremacía constitucional y federalismo, las accionantes impugnaron distintos preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, relacionadas con la imposición a los particulares contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, o que sean concesionarios o permisionarios de un servicio público, de la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses.



192. Sin embargo, como se observa de la siguiente tabla, la mayoría de esos preceptos, ya fueron declarados inválidos, en distintas porciones, en el estudio de la cuestión B, Tema 3:

	Artículos impugnados
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	3, fracción IX, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 46, 47 y 48.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	3, fracción IX, 27, 32, 33, 34, 37, 41 y 46.
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León	3, fracción IX; 27; 30; 32; 33, fracción III, párrafos tercero, noveno, décimo y décimo-primer; 34; 37; 46; 48 y demás que obligan a las personas particulares que sean contratadas por cualquier ente público a rendir sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales.

193. En el mismo apartado, se indicó que los artículos 26, 28, 29, 31, 33, fracción III, 35 y 47, no contenían implicación alguna que obligare a los particulares a rendir declaración e, incluso, se aclaró que el párrafo noveno del artículo 33, sí presentaba un vicio distinto al referirse a un título inexistente.

194. En cualquier caso, lo importante es que, si las normas que subsistieron al escrutinio en cuestión no tienen las implicaciones que aducen las accionantes, resulta inútil analizar las mismas al tenor de los argumentos adicionales que plantean, toda vez que dicho estudio a nada llevaría, si en principio, las normas referidas, no imponen como se aduce a los particulares, la obligación de presentar declaraciones de orden patrimonial, de intereses y fiscales.

195. Luego, si dichas normas no tienen el alcance que las accionantes aducen, resulta infundado que las mismas puedan vulnerar en los términos que plantean, los distintos derechos y principios que invocan.

196. De igual forma, toda vez que las normas que sí tienen el alcance en cuestión, ya han sido declaradas inválidas en las porciones normativas que se



estiman incompatibles con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez, al tenor de lo previsto en la jurisprudencia **P./J. 37/2004**, emitida por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2003, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." ⁶⁴

197. DÉCIMO.—**Estudio de fondo de la cuestión D. (inhabilitación definitiva, suspensión y disolución de las sociedades sancionadas).**

Desestimación de las acciones acumuladas respecto del artículo 81, fracción II, inciso e)

198. Sobre esta temática, el proyecto proponía estimar fundados los conceptos de invalidez relacionados con la sanción consistente en la disolución de personas morales (artículo 81, fracción II, inciso e), y extender dicha invalidez al texto remanente del artículo 227 (dado que en el tema 16, se invalidó el último párrafo). Ello, en virtud de que la forma en que se previó la sanción en cuestión, no resulta conforme a lo establecido en el artículo 109, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que no prevé como exigencia para imponer la referida sanción de disolución de personas morales, el que la falta grave con que esté relacionado el actuar de la persona moral, "cause perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales", o cuando menos, tratándose de una ley local, a la hacienda pública y a los entes locales o municipales, lo que en

⁶⁴ Novena Época. Registro digital: 181398. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004. materia constitucional, tesis P./J. 37/2004, página 863. "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."—Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.—El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número 37/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro."



términos de la redacción de la citada Norma Fundamental se establece como un requisito para la identificación objetiva del perjuicio susceptible de ser sancionado con la disolución de la persona moral. Además, se proponía que como se invalidarían las sanciones (suspensión de actividades y disolución) que condicionaban la previsión de ejecución contenida en el artículo 227, era posible anunciar también, en vía de consecuencia, la invalidez del primer párrafo y de la fracción segunda de este precepto.

199. A pesar de lo anterior, sometida a consideración dicha propuesta **se expresaron en contra** las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y los señores Ministros González Alcántara Carranca, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; por lo que, al no obtenerse una mayoría calificada, se determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción II, inciso e) impugnado y, por consecuencia, la invalidez propuesta de porciones remanentes del artículo 227, 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. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta.

200. DÉCIMO PRIMERO.—**Estudio de fondo de la cuestión E. (vista oficial al Ministerio Público).** De manera particular, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, controvierte la constitucionalidad del segundo párrafo del artículo 93 de la Ley de Responsabilidades Administrativas Local, al considerar que dicha hipótesis normativa vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva.

201. Lo anterior, al inhibir dicha norma la presentación de denuncias por la comisión de faltas administrativas y actos graves de corrupción, lo que se alega, supedita el acceso a la jurisdicción y vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal.

202. Sin embargo, dicha norma general, ya fue analizada y declarada inválida en el estudio del tema 19 de la cuestión B, en donde se advirtió la incompatibilidad de dicha previsión, con lo previsto en la ley general:



Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción."	"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, o hechos de corrupción, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para el caso establezcan las autoridades investigadoras. Lo anterior, sin menoscabo de lo que determine para tal efecto la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción y/o del Sistema Estatal Anticorrupción. <u>"En caso de que la denuncia resulte una narrativa temeraria y notoriamente im-procedente, se podrá dar vista al Ministerio Público."</u>

203. Luego, al haber sido fundado el argumento planteado en dicha cuestión, resulta innecesario analizar nuevamente dicha norma, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, para lo cual, es aplicable la jurisprudencia **P/J. 37/2004** previamente citada.

204. DÉCIMO SEGUNDO.—**Extensión de la declaratoria de invalidez.** De conformidad con lo señalado en el artículo 41, fracción IV,⁶⁵ de la ley reglamentaria de la materia,⁶⁶ cuando la sentencia declare la invalidez de una norma

⁶⁵ "**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; ..."**

⁶⁶ Precepto que fue interpretado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, de donde derivó la jurisprudencia **P/J. 53/2010**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma



general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

205. En dicho ejercicio de invalidez indirecta, es criterio mayoritario⁶⁷ de este Tribunal Pleno, que, por extensión, también debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos del ordenamiento impugnado que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que los artículos impugnados. En ese contexto, y con relación a distintas temáticas analizadas en este fallo, se refieren enseguida los casos en que se estima que resultan aplicables los criterios de este Tribunal Pleno en materia de invalidez indirecta:

206. 12.1. Invalidez por extensión de preceptos que permiten la sanción de inhabilitación definitiva o permanente; que infieren la necesidad de que los particulares presenten declaraciones de situación patrimonial y de intereses, o que varían las reglas de sanción a personas morales. De igual forma, se dispone la invalidez por extensión, de la porción indicada del siguiente precepto de la Ley impugnada, que infiere la posibilidad de imponer como sanción una inhabilitación definitiva, o la necesidad de que los particulares rindan declaraciones de situación patrimonial y de intereses:

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 aquella, 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."

⁶⁷ Que no comparte el Ministro ponente.



Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
" Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ..."	" Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: " ... (Párrafo sexto): <u>"Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la contraloría u órgano interno de control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado."</u>

207. A la vez, con similar razonamiento, se invalidan las siguientes porciones normativas de la Constitución Política del Estado de Nuevo León:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
" Artículo 107. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial de la Administración Pública, y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: " ... "V. El Tribunal de Justicia Administrativa impondrá a los particulares que intervengan en hechos de corrupción o actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación temporal <u>o permanente</u> para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. <u>Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en</u>



el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la persona jurídica cuando se trate de hechos de corrupción o faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que se acredite la participación de sus órganos de administración, decisión o vigilancia, o de sus socios, accionistas, dueños o personas con poder de mando, en aquellos casos en que se advierta que la persona jurídica es utilizada de manera sistemática para participar en la comisión de hechos de corrupción o faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Para sancionar los hechos de corrupción cometidos por particulares y personas jurídicas, la ley considerará la capacidad económica de los responsables y la cuantía de la afectación."

208. No pasa inadvertido que el Código Penal del Estado de Nuevo León, contempla también en sus artículos 52 y 207 Bis la denominada "**inhabilitación permanente**".

209. Sin embargo, dichas normas generales contemplan tal medida como una "pena", lo que excluye el estudio de su constitucionalidad en el presente asunto, en el que la impugnación está acotada al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares relacionados con faltas graves de los servidores públicos. Por tanto, no se formula pronunciamiento sobre dichas disposiciones del orden penal.

210. DÉCIMO TERCERO.—**Efectos.** De conformidad a lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, las sentencias deben contener sus alcances y efectos, 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.

211. Para dar cumplimiento a ello, en el presente considerando se precisan las normas que son objeto de invalidez directa, así como aquellas que se invalidan por extensión.

212. **13.1. Declaración de invalidez (directa):** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con relación a las cuestiones y



temáticas que se indican, se declara la invalidez de las siguientes porciones normativas y preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

213. **De la cuestión B, tema 1:**

- **1o.**, párrafo primero, en la porción normativa: "**hechos de corrupción o en situación especial**";
- **2o.**, fracción III, en la porción normativa: "**los hechos de corrupción**";
2o., fracción IV;
- **3o.**, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa: "**en los casos de hechos de corrupción**";
- **3o.**, fracción XVII, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **3o.**, fracción XVIII;
- **3o.**, fracción XIX, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **4o.**, fracción III, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al capítulo IV del título tercero de la presente ley**";
- **11**, párrafo primero, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";
- **12**, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **13**, párrafo primero, en las tres porciones normativas que dicen: "**o hechos de corrupción**";
- **13**, párrafo segundo, en porción normativa que dice: "**o hecho de corrupción**";
- **24**, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";



- **27**, cuarto párrafo, en la porción normativa que dice: "**o hechos de corrupción**";

- **Acápite del título tercero**, en la porción normativa: "**Y hechos de corrupción**";

- **50**, primer párrafo, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";

- **Acápite del capítulo II del título tercero, del libro primero**, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";

- **51**, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";

- **62**, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";

- **64**, fracción I, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";

- **64**, fracción II, en la porción normativa: "**o un hecho de corrupción**";

- **64**, párrafo segundo, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";

- **64**, último párrafo;

- **Acápite del capítulo III**, título tercero, del libro primero, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";

- **65**, párrafo primero, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";

- **72**, párrafo segundo;

- **74**, párrafo segundo, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";

- **Acápite del capítulo II**, título cuarto, del libro primero, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";

- **78**, párrafo primero, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";



- **78**, párrafo segundo, en la porción normativa: "**del hecho de corrupción o**";
- **81**, tercer párrafo, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **81**, cuarto párrafo, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **Acápite del capítulo IV**, del título tercero, del libro primero, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **84**, párrafo primero, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **Acápite del libro segundo, apartado de disposiciones adjetivas, título primero**, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **91**, párrafo primero, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **92**, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **93**, párrafo primero, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **95**, párrafo segundo, en la porción normativa "**o hechos de corrupción**";
- **Acápite del capítulo III**, del título primero, del libro segundo, disposiciones adjetivas, en la porción normativa: "**y hechos de corrupción**";
- **100**, párrafo primero, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **116**, fracción II, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **116**, fracción III, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **193**, fracción IV, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **207**, fracción VI, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **207**, fracción VII, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";



- **207**, fracción VIII, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **209**, primer párrafo, en la porción normativa: "**o hecho de corrupción**";
- **209**, fracción II, primer párrafo, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **209**, fracción II, segundo párrafo, en la porción normativa: "**un hecho de corrupción o**";
- **216**, fracción I, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **Acápito de la sección segunda, del capítulo IV, "De la ejecución"**, en la porción normativa: "**hechos de corrupción**";
- **225**, primer párrafo, en la porción normativa: "**o hechos de corrupción**";
- **228**, en la porción normativa: "**hecho de corrupción**";

214. **De la cuestión B, tema 2:**

• **3o.**, fracción III, párrafo primero, en las porciones normativas: "**de personal de rango inferior a secretario de despacho, director general o equivalente,**" y "**Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango de secretario de despacho, director general o equivalente, lo será el titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental o titular del órgano interno de control según corresponda.**";

• **3o.**, fracción III, párrafo segundo, en las porciones normativas: "**de servidores públicos y/o**" y "**tratándose de sanciones administrativas**";

215. **De la cuestión B, tema 3:**

• **3o.**, fracción IX, en la porción normativa: "**o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento,**" y en la letra "**n**" de la palabra "**están**" que aparece enseguida;



- **27**, tercer párrafo, en la porción normativa: "**o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento**";

- **30**, en la porción normativa: "**y de particulares relacionados con el servicio público**";

- **32**, en las porciones normativas: "**persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público,**" y "**Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral.**";

- **33**, tercer párrafo;

- **33**, noveno párrafo, en la porción normativa: "**el título sexto**";

- **33**, décimo párrafo;

- **33**, décimo primer párrafo;

- **34**, cuarto párrafo, en la porción normativa: "**y de particulares**";

- **37**, en la porción normativa: "**o como particular**";

- **41**, en la porción normativa: "**contrato, concesión o permiso sobre un servicio público**";

- **46**, primer párrafo, en la porción normativa: "**y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento**";

- **48**, segundo párrafo, en la porción normativa: "**o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento**";



216. **De la cuestión B, tema 4:**

- **3**, fracción XV, en la porción normativa: "**de los particulares**";

217. **De la cuestión B, tema 5:**

- **24**, en la porción normativa "**directa o indirectamente**";
- **24**, en la porción normativa: "**o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a estas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley**";

218. **De la cuestión B, tema 6:**

- **33**, décimo párrafo;⁶⁸
- **78**, fracción V;
- **78**, último párrafo;
- **81**, fracción I, inciso c);
- **81**, fracción II, inciso c);
- **84**, fracción II, en la porción normativa: "**o definitiva**";
- **89**, primer párrafo, en las porciones normativas: "**definitiva**" y "**mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años**";

219. **De la cuestión B, Tema 7:**

- **66**, segundo párrafo;

⁶⁸ Párrafo ya invalidado como parte del estudio del tema 3.



- 66, tercer párrafo;

220. **De la cuestión B, Tema 8:**

- 67, tercer párrafo;

221. **De la cuestión B, Tema 9:**

- 70, cuarto párrafo;

222. **De la cuestión B, Tema 10:**

- 74, quinto párrafo, en la porción normativa: "*por más de un año*";

223. **De la cuestión B, Tema 11:**

- 75, segundo párrafo, en la porción normativa: "*siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y*";

224. **De la cuestión B, Tema 12:**

- 78, cuarto párrafo, en la porción normativa: "*Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*"

225. **De la cuestión B, Tema 13:**

- 81, fracción I, inciso a), en la porción normativa: "*que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*"

226. **De la cuestión B, tema 14:**

- 81, fracción I, inciso e);



227. **De la cuestión B, tema 15:**

• 81, fracción II, inciso a), en la porción normativa: "***que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.***"

228. **De la cuestión B, tema 16:**

• 81, fracción II, inciso d);

• 81, fracción II, inciso e), en la porción normativa: "***o hecho de corrupción previsto en esta ley***";⁶⁹

• 81, párrafo séptimo;

• 227, último párrafo;

229. **De la cuestión B, tema 17:**

• 81, fracción II, inciso g);

230. **De la cuestión B, tema 19:**

• 93, segundo párrafo;

231. **De la cuestión B, tema 20:**

• 96, segundo párrafo, en la porción normativa: "***Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.***"

• 96, cuarto párrafo, en la porción normativa: "***Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.***"

⁶⁹ En el análisis de la cuestión D, se invalida la totalidad de la fracción.



232. **De la cuestión B, tema 22:**

- **142**, segundo párrafo;

233. **De la cuestión B, tema 23:**

- **212**, último párrafo.

234. **13.2. Declaración de invalidez por extensión (indirecta):** Con respecto a cada **cuestión** y tema de estudio contenido en el presente fallo, se declara la **invalidez por extensión** de los artículos:

235. **De la cuestión B, temas 3, 5, 6 y 17:**

**Artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas
del Estado de Nuevo León:**

- **33**, párrafo sexto;

Artículos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León:

• **107**, fracción V, en sus porciones "**o permanente**" y "**Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando**";

236. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se desestima respecto del artículo 81, párrafo primero, fracción II, inciso e) –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto–, de la



Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción III –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 26, 28, 29, 31, 33, párrafos primero, fracción III, y noveno –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 35, 47, 74, párrafo quinto –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 75, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 78, párrafo cuarto –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 81 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 84, párrafo primero, fracción II –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 89, párrafo primero –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 91, párrafo segundo, en su porción normativa "*A solicitud expresa del denunciante*", y 104, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, en los términos de los considerandos octavo y noveno de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo primero, en su porción normativa "*hechos de corrupción o en situación especial*", 2, fracciones III, en su porción normativa "*los hechos de corrupción*," y IV, 3, fracciones III, párrafos primero, en sus porciones normativas *de personal de rango inferior a secretario de despacho, director general o equivalente*" y "*Tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango de secretario de despacho, director general o equivalente, lo será el titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental o titular del órgano interno de control según corresponda*", segundo, en sus porciones normativas "*en los casos de hechos de corrupción de servidores públicos y/o*" y "*tratándose de sanciones administrativas*", IX, en sus porciones normativas "*o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento*" y en la letra "n" de la palabra "*están*" que aparece enseguida, XV, en su porción normativa "*de los particulares*", XVII, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", XVIII y XIX, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*" 4, fracción III, en su porción normativa "*o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al capítulo IV del título tercero de la presente ley*",



11, párrafo primero, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 12, en su porción normativa "*hechos de corrupción*", 13, párrafos primero, en sus tres porciones normativas "*o hechos de corrupción*" y segundo, en su porción normativa "*hecho de corrupción*", 24, en sus porciones normativas "*o hechos de corrupción*", "*directa o indirectamente*" y "*o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley*", 27, párrafos tercero, en su porción normativa "*o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento*" y cuarto, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", 30, en su porción normativa "*y de particulares relacionados con el servicio público*", 32, en sus porciones normativas "*persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público*" y "*Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de interés y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral*", 33, párrafos tercero, noveno, en su porción normativa "*el título sexto*", décimo y décimo primero, 34, párrafo cuarto, en su porción normativa "*y de particulares*", 37, en su porción normativa "*o como particular*", 41, en su porción normativa "*contrato, concesión o permiso sobre un servicio público*", 46, párrafo primero, en su porción normativa "*y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento*", 48, párrafo segundo, en su porción normativa "*o los particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento*", el acápito del título tercero siguiente, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 50, párrafo primero, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", el acápito del capítulo II siguiente, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 51, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 62, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", 64, párrafos primero, fracciones I, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", II, en su porción normativa "*o un hecho de corrupción*", segundo, en su porción normativa "*hecho de corrupción*", y último, el acápito del capítulo III siguiente, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 65, párrafo primero, en su porción normativa "*y hechos de corrupción*", 66, párrafos segundo y tercero, 67, párrafo tercero, 70, párrafo cuarto, 72, párrafo segundo, 74, párrafos segundo, en su porción normativa "*hechos de corrupción*", y quinto, en su porción normativa "*por más de un año*", 75, párrafo



segundo en su porción normativa *"siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y"*, el acápite del capítulo II siguiente, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 78, párrafos primero, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, fracción V, segundo, en su porción normativa *"del hecho de corrupción o"*, cuarto, en su porción normativa *"Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización"*, y quinto, 81, párrafos primero, fracciones I, incisos a), en su porción normativa *"que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización"*, c) y e), II, inciso a), en su porción normativa *"que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización"*, c), d), e), en su porción normativa *"o hecho de corrupción previsto en esta ley"* y g), tercero, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, cuarto, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"* y séptimo, el acápite del capítulo IV siguiente, en su porción normativa *"hechos de corrupción"*, 84, párrafo primero, en su porción normativa *"hechos de corrupción"*, y fracción II, en sus porciones normativas *"o definitiva"*, 89, párrafo primero, en sus porciones normativas *"definitiva"* y *"mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años"*, el acápite del título primero siguiente, en su porción normativa *"hechos de corrupción"*, 91, párrafo primero en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 92, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 93, párrafos primero, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, y segundo, 95, párrafo segundo, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 96, párrafos segundo y cuarto, en sendas porciones normativas *"Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles"*, el acápite del capítulo III siguiente, en su porción normativa *"y hechos de corrupción"*, 100, párrafo primero, en su porción normativa *"o hecho de corrupción"*, 116, fracciones II, en su porción normativa *"o hecho de corrupción"*, y III, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 142, párrafo segundo, 193, fracción IV, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, 207, fracciones VI, VII, en sendas porciones normativas *"hecho de corrupción"*, y VIII, en su porción normativa *"o hecho de corrupción"*, 209, párrafos primero, en su porción normativa *"hechos de corrupción"*, y segundo, fracción II, párrafos primero, en su porción normativa *"o hechos de corrupción"*, y segundo, en su porción normativa *"un hecho de*



corrupción o", 212, párrafo último, 216, fracción I, en su porción normativa "*hechos de corrupción*", el acápite de la Sección Segunda siguiente, en su porción normativa "*hechos de corrupción*", 225, párrafo primero, en su porción normativa "*o hechos de corrupción*", 227, párrafo último, y 228, su porción normativa "*hecho de corrupción*", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León expedida mediante Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando octavo de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 33, párrafo sexto, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve y 107, fracción V, párrafo primero, en sus porciones normativas "*o permanente*" y "*Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores y administradores y personas con poder de mando*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, por las razones expuestas en el considerando décimo segundo de esta sentencia.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en el considerando décimo tercero de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión metodológica y temática de estudio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Laynez Potisek y Pérez Dayán con razones adicionales, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión D, denominada "Inhabilitación definitiva, suspensión y disolución de las sociedades sancionadas", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 81, párrafo primero, fracción II, inciso e), de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular 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 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 considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión A, denominada "Invasión competencial", en su tema 1, consistente en declarar infundado el argumento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, alusivo a que los Congresos Locales no pueden regular el régimen de responsabilidades administrativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión A, denominada "Invasión competencial", en su tema 2, consistente en declarar infundado el argumento de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, alusivo a que los Congresos Locales no pueden regular qué sujetos están obligados a rendir sus declaraciones patrimoniales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de sus párrafos del noventa al noventa y dos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 1, denominado "Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como 'hechos de corrupción'", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción III, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "en los casos de hechos de corrupción", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su cuestión C, denominada "Obligación de los particulares para rendir declaraciones", consistente en reconocer la validez de los artículos 26, 28, 29, 31, 33, párrafo primero, fracción III, 35, 47 y 81, salvo sus porciones normativas declaradas inválidas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus tema 3, denominado "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar 'declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal'", consistente en reconocer la validez de los artículos 26, 28, 29, 31, 33, párrafos primero, fracción III, y noveno, salvo su porción normativa "el título sexto", 35 y 47 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve 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 en contra del parámetro de regularidad constitucional, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de



fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 10, denominado "Aumento del plazo para la 'caducidad de la instancia'", y 11, denominado "Cambio del criterio de 'compatibilidad de sanciones'", consistentes en reconocer la validez de los artículos 74, párrafo quinto, salvo su porción normativa "por más de un año", y 75, párrafo segundo, salvo su porción normativa "siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 6, denominado "Imposición como sanción administrativa de la 'inhabilitación definitiva'", y 12, denominado "Variación de la sanción de 'inhabilitación temporal a servidores públicos'", consistentes en reconocer la validez de los artículos 78, párrafo cuarto, salvo su porción normativa "Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", 84, párrafo primero, fracción II, salvo su porción normativa "o definitiva", y 89, párrafo primero, salvo sus porciones normativas "definitiva" y "mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 18, denominado "'Condicionamiento de la confidencialidad' de los denunciantes de faltas administrativas", consistente en reconocer la validez del artículo 91, párrafo segundo, en su porción normativa "A solicitud expresa del denunciante", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez 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 en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 21, denominado "Establecimiento de un 'recurso contra la abstención de investigar'", consistente en reconocer la validez del artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de sus



párrafos del noventa al noventa y dos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 1, denominado "Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como 'hechos de corrupción'", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo primero, en su porción normativa 'hechos de corrupción o en situación especial', 2, fracciones III, en su porción normativa 'los hechos de corrupción,' y IV, 3, fracciones III, párrafo segundo, en su porción normativa "en los casos de hechos de corrupción", XVII, en su porción normativa "o hechos de corrupción", XVIII y XIX, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 4, fracción III, en su porción normativa "o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al capítulo IV del título tercero de la presente ley", 11, párrafo primero, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 12, en su porción normativa "hechos de corrupción", 13, párrafos primero, en sus tres porciones normativas "o hechos de corrupción", y segundo, en su porción normativa "hecho de corrupción", 24, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 27, párrafo cuarto, en su porción normativa "o hechos de corrupción", el acápite del título tercero siguiente, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 50, párrafo primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", el acápite del capítulo II siguiente, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 51, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 62, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 64, párrafos primero, fracciones I, en su porción normativa "o hechos de corrupción", II, en su porción normativa "o un hecho de corrupción", segundo, en su porción normativa 'hecho de corrupción', y último, el acápite del capítulo III siguiente, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 65, párrafo primero, en su porción normativa "y hechos de corrupción", 72, párrafo segundo, 74, párrafo segundo, en su porción normativa "hechos de corrupción", el acápite del capítulo II siguiente, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 78, párrafos primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", y segundo, en su porción normativa "del hecho de corrupción o", 81, párrafos primero, fracción II, inciso e), en su porción normativa



"o hecho de corrupción previsto en esta ley", tercero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", y cuarto, en su porción normativa "o hechos de corrupción", el acápite del capítulo IV siguiente, en su porción normativa "hechos de corrupción", 84, párrafo primero, en su porción normativa "hechos de corrupción", el acápite del título primero siguiente, en su porción normativa "hechos de corrupción", 91, párrafo primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 92, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 93, párrafo primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 95, párrafo segundo, en su porción normativa "o hechos de corrupción", el acápite del capítulo III siguiente, en su porción normativa "y hechos de corrupción" 100, párrafo primero, en su porción normativa "o hecho de corrupción", 116, fracciones II, en la su porción normativa "o hecho de corrupción", y III, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 193, fracción IV, en su porción normativa "o hechos de corrupción", 207, fracciones VI, VII, en sendas porciones normativas "hecho de corrupción", y VIII, en su porción normativa "o hecho de corrupción", 209, párrafos primero, en su porción normativa "hechos de corrupción", y segundo, fracción II, párrafos primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", y segundo, en su porción normativa "un hecho de corrupción o", 216, fracción I, en su porción normativa "hechos de corrupción", el acápite de la Sección Segunda siguiente, en su porción normativa "hechos de corrupción", 225, párrafo primero, en su porción normativa "o hechos de corrupción", y 228, en su porción normativa "hecho de corrupción", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

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



Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 2, denominado "Alteración del sistema de competencias en cuanto a la 'autoridad resolutora'", 4, denominado "Variación de la 'definición de falta grave' e incorporación en ella de los 'particulares'", 6, denominado "Imposición como sanción administrativa de la 'inhabilitación definitiva'", 8, denominado "Variación de la descripción de la infracción de 'participación ilícita en procedimientos administrativos'", 12, denominado "Variación de la sanción de 'inhabilitación temporal a servidores públicos'", 14, denominado "Establecimiento de la sanción de 'inhabilitación temporal a particulares'", 17, denominado "Adición de la 'sanción de inhabilitación temporal para socios accionistas, representantes legales o personas que ejerzan control sobre ellas'", 19, denominado "Inclusión de la 'vista al Ministerio Público en caso de denuncias temerarias o notoriamente improcedentes'", y 23, denominado "Ampliación del 'plazo para acordar la suspensión de la ejecución de la resolución solicitada por el recurrente'", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 3, fracciones III, párrafos primero, en sus porciones normativas "de personal de rango inferior a secretario de despacho, director general o equivalente" y "tratándose de faltas administrativas no graves de personal de rango de secretario de despacho, director general o equivalente, lo será el titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental o titular del órgano interno de control según corresponda", y segundo, en sus porciones normativas "de servidores públicos y/o" y "tratándose de sanciones administrativas", y XV, en su porción normativa "de los particulares", 67, párrafo tercero, 78, párrafos primero, fracción V, cuarto, en su porción normativa "Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", y quinto, 81, párrafo primero, fracciones I, incisos c) y e), y II, incisos c) y g), 84, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa "o definitiva", 89, párrafo primero, en sus porciones normativas "definitiva" y "mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años", 93, párrafo segundo, y 212, párrafo último, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña



Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 3, denominado "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar 'declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal'", y 9, denominado "Variación de la descripción de la infracción de 'colusión'", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción IX, en sus porciones normativas "o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento" y en la letra "n" de la palabra "están" que aparece enseguida, 27, párrafo tercero, en su porción normativa "o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento", 30, en su porción normativa "y de particulares relacionados con el servicio público", 32, en sus porciones normativas "persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público" y "Estarán exentos de presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, los accionistas de una persona moral cuando los mismos sean tenedores de acciones públicas en caso de que la persona moral cotice en bolsa de valores, excepto cuando los mismos formen parte de un órgano de decisión o sea representante legal de la persona moral", 33, párrafos tercero, noveno, en su porción normativa "el título sexto", décimo y décimo primero, 34, párrafo cuarto, en su porción normativa "y de particulares", 37, en su porción normativa "o como particular", 41, en su porción normativa "contrato, concesión o permiso sobre un servicio público", 46, párrafo primero, en su porción normativa "y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento", 48, párrafo segundo, en su porción normativa "o los particulares señalados en el artículo 32



del presente ordenamiento" y 70, párrafo cuarto, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve 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 en contra del parámetro de regularidad constitucional, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 5, denominado "Variación de las 'reglas de sanción a personas morales'", 10, denominado "Aumento del plazo para la 'caducidad de la instancia'", y 11, denominado "Cambio del criterio de 'compatibilidad de sanciones'", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 24, en sus porciones normativas "directa o indirectamente" y "o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley", 74, párrafo quinto, en su porción normativa "por más de un año", y 75, párrafo segundo, en su porción normativa "siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de



algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 7, denominado "Incorporación de las faltas de 'corrupción de servidores públicos' y 'chantaje'", consistente en declarar la invalidez del artículo 66, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez 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 en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en sus temas 13, denominado "Incremento de la 'sanción económica a personas físicas de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos'", y 15, denominado "Incremento de la 'sanción económica a personas morales de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos'", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 81, párrafo primero, fracciones I, inciso a), en su porción normativa "que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", y II, inciso a), en su porción normativa "que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Res-



ponsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 16, denominado "Variación de sanciones a particulares como la 'suspensión de actividades', la 'disolución de sociedades sancionadas' y la adición de la 'inhabilitación definitiva'", consistente en declarar la invalidez de los artículos 81, párrafo primero, fracción II, incisos d) y e), en su porción normativa "o hecho de corrupción previsto en esta ley", y séptimo, y 227, párrafo último, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada



"Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 20, denominado "Modificación de la regla de 'ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación'", consistente en declarar la invalidez del artículo 96, párrafos segundo y cuarto, en sendas porciones normativas "Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su cuestión B, denominada "Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado", en su tema 22, denominado "Inclusión de la 'suspensión de plazo cuando se acuerden diligencias para mejor proveer' e 'irrecurribilidad del auto respectivo'", consistente en declarar la invalidez del artículo 142, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo,



relativo a la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 33, párrafo sexto, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve y 107, fracción V, párrafo primero, en sus porciones normativas "o permanente" y "Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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 considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se determinó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, que la señora Ministra Ríos Farjat no está incurso en una causa de impedimento para conocer este asunto. La señora Ministra Ríos Farjat no participó en esta votación.



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 considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su cuestión E, denominada "Vista oficiosa al Ministerio Público", consistente en recordar que ya se declaró la invalidez del artículo 93, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 144, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) y aislada IV.2o.A.2 CS (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 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52, con número de registro digital: 2012593 y 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 3035, con número de registro digital: 2008026, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), P./J. 53/2010, P./J. 5/2010 y aisladas P. IX/2010 y VI.2o.A.1 K citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636, con número de registro digital: 2003792; Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, con número de registro digital: 164820; Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, con número de registro digital: 165224; Tomo XXXI, febrero de 2010, página 26, con número de registro digital: 165230 y Tomo XIV, octubre de 2001, página 1086, con número de registro digital: 188686, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto 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 acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad que he señalado, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León, en las que demandaron la invalidez de los artículos 24, 64, 66, 75 y 96 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León,¹ por considerar que esa ley local estableció

¹ **"Artículo 24.** Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción sean realizados por personas físicas que directa o indirectamente actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta ley.

"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

"I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves o hechos de corrupción en la presente ley y demás disposiciones aplicables;

"II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un hecho de corrupción; y,

"III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.

"Los servidores públicos o particulares que denuncien una falta administrativa grave, hecho de corrupción o faltas de particulares, o sean testigos dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por la autoridad investigadora, sustanciadora o resolutora, de conformidad con la ley para incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos del Estado de Nuevo León.

"Para efectos del presente capítulo será considerado hecho de corrupción lo establecido por los artículos 52, 53, 54, 55 y 57 de la presente ley. Los casos restantes conformarán las faltas administrativas graves.

"Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.



una categorización de faltas administrativas distintas a las dispuestas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Pleno determinó declarar la invalidez de las disposiciones normativas antes referidas.² La sentencia se sustenta en que las Legislaturas de los Estados **no**

"Asimismo, incurrirá en corrupción de servidores públicos, el particular que, para alcanzar sus objetivos, proponga cualquier beneficio a favor del servidor público o cualquiera de las personas que señala el artículo 52 del presente ordenamiento, para que dicho particular alcance su objetivo.

"Incurrirá en chantaje el particular o particulares que, conociendo la comisión de un delito o falta administrativa por parte de un servidor público, se aprovechare de esta situación para obtener ventaja indebida, en su beneficio o de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley.

"Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del tribunal, la contraloría o los órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

"La contraloría y los órganos internos de control podrán, imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.

"La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.

"En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.

"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

"La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.

"Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora. De concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.

"Durante la investigación, las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas."

² Por mayoría de 9 votos se aprobó la invalidez de los artículos 24, en las porciones "directa o indirectamente" y "o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella,



tienen competencia para ampliar el catálogo de infracciones en que pueden incurrir los sujetos de la ley. Ello es así, pues al modificar la naturaleza de la infracción no sólo se contrapone el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,³ sino que trasciende a aspectos intrínsecos

incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley"; del artículo 74, quinto párrafo, en la porción normativa: "por más de un año"; 75, segundo párrafo, en la porción normativa: "siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y", y 96, segundo y cuarto párrafo, en la porción normativa: "Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles". La suscrita y el Ministro Laynez Potisek con voto en contra.

Por mayoría de 10 votos se aprobó la invalidez del artículo 66, en las porciones: "corrupción de servidores públicos" y "chantaje". La suscrita votó en contra.

³ **"Artículo 49.** Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

"X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés."



de competencia sobre la autoridad que debe resolver: los órganos internos de control (para el caso de conductas no graves), o bien, el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa competente (en las conductas graves).

Respetuosamente no comparto la invalidez de las disposiciones normativas impugnadas, pues desde mi perspectiva, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas. Postura que es motivo del presente voto particular, el cual se sustenta en las siguientes consideraciones:

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;⁴ por su parte, el artículo 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política,⁶ determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

De lo anterior, se desprende, por una parte, que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la ley general y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando, **estos últimos al emitir la legislación**

⁴ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

⁵ "Artículo 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."

⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad para: ...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



correspondiente no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.

Al respecto, inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia de anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince,⁷ por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis, señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones**, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno "para establecer las responsabilidades administrativas..." Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la ley general.

⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (pp. 77 a 84).



*La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, **así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el sistema, que constituye el eje central de la reforma.***

Por lo antes expuesto, desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la ley general **únicamente dispone un piso mínimo de hipótesis de hecho no limitativo** para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo que **faculta a los Congresos Estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada ley general, no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, **los Congresos Locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

En sesión virtual celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y sus acumuladas, analizó diversas normas de



la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el día siete de junio de dos mil diecinueve.

En el considerando octavo, relativo al estudio de fondo de la cuestión B [seguridad jurídica y legalidad: Parámetro diferenciado], concretamente en el Tema 16, denominado: Variación de sanciones a particulares como la "suspensión de actividades", la "disolución de sociedades sancionadas" y la adición de la "inhabilitación definitiva", la mayoría¹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó **declarar la invalidez** de la totalidad del inciso d) de la fracción II del artículo 81, así como el párrafo séptimo de dicho precepto y el último párrafo del artículo 227, al considerar que en dichas porciones el legislador local adicionó sanciones no previstas en la ley general o varió las previstas en dicho ordenamiento.

Si bien compartí la determinación de declarar la invalidez del párrafo séptimo del artículo 81 y el último párrafo del artículo 227, en virtud de que alteran el parámetro de sanciones diseñado por el legislador federal, **no concuerdo con la declaración de invalidez de la totalidad del inciso d) de la fracción II del artículo 81**, pues en comparación con lo previsto en la ley general, esta porción únicamente modifica el periodo de la sanción de suspensión de actividades tratándose de personas morales.

En efecto, mientras que el legislador federal en la ley general, artículo 81, fracción II, inciso c),² previó la sanción de suspensión de actividades de las personas

¹ Conformada por los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con voto en contra de mi parte.

² **"Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

"...

"II. Tratándose de personas morales:

"...

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley; ..."



morales, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, el legislador local, estableció en el numeral 81, fracción II, inciso d),³ que el referido periodo no será menor de un año ni mayor de cinco años, por lo que estimo que **sólo es esa parte la que contraviene lo dispuesto en la norma emitida por el legislador federal.**

Por tanto, a mi parecer, no se justifica la invalidez de todo el inciso d) de la fracción II del artículo 81 impugnado, como lo determinó la mayoría de este Tribunal Pleno.

Máxime, que al analizar algunos temas previos, se determinó que, para permitir la operación del sistema de sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debía mantenerse en la ley local la posibilidad del tipo de sanción, en el entendido de que, para el parámetro de su aplicación, debía estarse a lo previsto en la propia ley general, hasta en tanto el Congreso Local ajustara la ley impugnada, lo que resultaba aplicable en este caso en particular, pues en mi opinión, no existe justificación para eliminar la sanción de suspensión de actividades y su definición, en las que sí coincide con lo previsto en la ley general.

Derivado de lo anterior, **tampoco comparto** que, en el considerando décimo, relativo al estudio de fondo de la cuestión D. [inhabilitación definitiva, suspensión y disolución de las sociedades sancionadas] se estableciera que ante la invalidez de la sanción de "suspensión de actividades" prevista en el artículo 81, fracción II, inciso d) –decretada en el tema 16 de la cuestión B– resultaba innecesario el estudio de los diversos argumentos que se enderezaban en contra de la sanción de suspensión de actividades, en cuanto a que se trata de una sanción desproporcionada, excesiva e inusitada, así como que vulnera la libertad de trabajo, pues bajo mi perspectiva, **debió darse respuesta a tales planteamientos.**

³ **"Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:

"...

"II. Tratándose de personas morales:

"...

"d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta ley; ..."



Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y acumuladas 71/2019 y 75/2019.

1. En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el primero de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió invalidar, por un lado, y reconocer la validez, por otro lado, de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve.
2. Compartí el sentido de la propuesta en su mayoría, sin embargo, en el considerando octavo, me separé de la declaratoria de invalidez del **tema 1**, relativo a la "Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como 'hechos de corrupción'", por lo que mi voto es particular en este punto.
3. Asimismo, en dicho considerando, me manifesté a favor y por la invalidez de diversos preceptos, y únicamente me aparté de algunas consideraciones en los **temas 3** "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal"; **7** "Incorporación de las faltas de 'corrupción de servidores públicos' y 'chantaje'; **9** "Variación de la descripción de la infracción de 'colusión'; **16** "Variación de sanciones a particulares como la 'suspensión de actividades'", la 'disolución de sociedades sancionadas' y la adición de la 'inhabilitación definitiva"; y, **20** "Modificación de la regla de 'ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación"; por lo que mi voto es concurrente en esta parte.
4. En el mismo considerando, estuve a favor de los reconocimientos de validez de los preceptos analizados en los **temas 18** "Condicionamiento de la confidencialidad de los denunciantes de faltas administrativas"; y, **21** "Establecimiento de un 'recurso contra la abstención de investigar'", no obstante, me separé



de algunas consideraciones en este último tema, por lo que mi voto en este apartado también es concurrente.

I. Razones de la mayoría

5. El Pleno invalidó diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, analizadas en el considerando octavo, en sus **temas 1** "Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como 'hechos de corrupción'"; **2** "Alteración del sistema de competencias en cuanto a la 'autoridad resolutora'"; **3** "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal"; **4** "Variación de la definición de falta grave e incorporación en ella de los particulares"; **5** "Variación de las 'reglas de sanción a personas morales'"; **6** "Imposición como sanción administrativa de la 'inhabilitación definitiva'"; **7** "Incorporación de las faltas de 'corrupción de servidores públicos' y 'chantaje'"; **8** "Variación de la descripción de la infracción de 'participación ilícita en procedimientos administrativos'"; **9** "Variación de la descripción de la infracción de 'colusión'"; **10** "Aumento del plazo para la 'caducidad de la instancia'"; **11** "Cambio del criterio de 'compatibilidad de sanciones'"; **12** "Variación de la sanción de 'inhabilitación temporal a servidores públicos'"; **13** "Incremento de la 'sanción económica a personas físicas de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos'"; **14** "Establecimiento de la sanción de 'inhabilitación temporal a particulares'"; **15** "Incremento de la 'sanción económica a personas morales de dos a tres tantos de los beneficios obtenidos'"; **16** "Variación de sanciones a particulares como la 'suspensión de actividades', la 'disolución de sociedades sancionadas' y la adición de la 'inhabilitación definitiva'"; **17** "Adición de la 'sanción de inhabilitación temporal para socios accionistas, representantes legales o personas que ejerzan control sobre ellas'"; **19** "Inclusión de la 'vista al Ministerio Público en caso de denuncias temerarias o notoriamente improcedentes'"; **20** "Modificación de la regla de 'ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación'"; **22** "Inclusión de la 'Suspensión de plazo cuando se acuerden diligencias para mejor proveer' e 'irrecorribilidad del auto respectivo'"; y, **23** "Ampliación del 'plazo para acordar la suspensión de la ejecución de la resolución solicitada por el recurrente'"; esencialmente, por considerar que la ley local no se ajustaba a los parámetros que establecía la ley general.
6. Por otro lado, en el mismo considerando octavo, se reconoció la validez de los artículos analizados en los **temas 18** "Condicionamiento de la confidencialidad de los denunciantes de faltas administrativas"; y, **21** "Establecimiento de un



‘recurso contra la abstención de investigar’, pues se estimó esencialmente que no se contradecía lo dispuesto en la ley general.

II. Razones del disenso

A) Respecto al considerando octavo, tema 1, relativo a la "Adición de supuestos que constituirán faltas administrativas graves y que califican a las mismas como ‘hechos de corrupción’”.

7. En este tema, diferí de la declaración de invalidez de las porciones analizadas que contienen la frase "hechos de corrupción". Considero que, si bien es cierto que el Congreso Local determinó que ciertas faltas administrativas graves o faltas de particulares caerían dentro del término "hechos de corrupción", dicho cambio terminológico no afecta en realidad la competencia de los órganos investigadores y sancionadores, ni genera una distorsión en cuanto al contenido de las faltas administrativas o su forma de sanción.
8. Esto es, ciertamente el legislador local consideró que las faltas administrativas graves como peculado, cohecho, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información y abuso de funciones; así como las faltas de particulares, consistentes en soborno, tráfico de influencias, contratación indebida de ex servidores públicos y colusión, serían nombradas "hechos de corrupción"; pero objetivamente, y más allá del nombre que se les dio, no observo que dicha terminología realmente genere un impacto que distorsione de forma alguna el sistema o provoque algún desajuste. En consecuencia, considero que se debe de reconocer la validez.
9. Asimismo, a mi parecer, las porciones normativas de los artículos 1 y 4, fracción III, que se refieren a los particulares en situación especial, no debían ser invalidadas y, en todo caso, merecerían un análisis diferenciado al de "hecho de corrupción", pues aquellas sí están reguladas, principalmente, en el artículo 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹

¹ **Artículo 73.** Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.



10. Por lo anterior, es que voté en contra del tema 1 y por el reconocimiento de validez de las porciones analizadas.

B) Respecto al considerando octavo, temas 3 "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal"; 7 "Incorporación de las faltas de 'corrupción de servidores públicos' y 'chantaje'"; 9 "Variación de la descripción de la infracción de 'colusión'"; 16 "Variación de sanciones a particulares como la 'suspensión de actividades', la 'disolución de sociedades sancionadas' y la adición de la 'inhabilitación definitiva'"; 20 "Modificación de la regla de 'ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación'"; y, 21 "Establecimiento de un 'recurso contra la abstención de investigar'".

Tema 3: "Obligación impuesta a particulares contratados por el Estado para presentar declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal".

11. En este tópico, si bien estuve a favor en su sentido, me gustaría precisar algunas razones adicionales.
12. Desde mi perspectiva, la razón por la que el sistema impugnado en los artículos identificados en este tema es inconstitucional, es porque distorsiona el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.
13. Lo anterior, dado que la presentación de declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, se inscribe dentro de la Plataforma Digital Nacional de este sistema.
14. Asimismo, resulta importante que los formatos para este tipo de declaraciones en todos los órdenes de gobierno deben ser determinados y aprobados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, conforme al artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,² por lo que no cabe la posibilidad de establecer elementos adicionales que distorsionen la homologación, en este caso aplicable, del Sistema Nacional Anticorrupción.

"A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior."

² "Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto. ...



Tema 7: "Incorporación de las faltas de 'corrupción de servidores públicos' y 'chantaje'".

15. En el presente tema estuve a favor de la invalidez del artículo 66 párrafos segundo y tercero de la Ley impugnada,³ sin embargo, me aparté de las razones que motivaron la inconstitucionalidad de su segundo párrafo.
16. Ello, pues no estimo que la falta administrativa de "corrupción de servidores públicos" fuera adicional, sino que, bajo mi perspectiva, comprende un supuesto específico dentro de los incluidos en el primer párrafo para la falta de soborno.
17. Sin embargo, considero que prever el mismo supuesto bajo dos faltas administrativas denominadas de diversa manera, contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, por lo que debía invalidarse.

Tema 9: "Variación de la descripción de la infracción de 'colusión'".

18. En el presente apartado voté a favor de la declaración de invalidez; sin embargo, difiero que el párrafo cuarto del artículo 70 de la ley local⁴ constituyera una

"Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida ley general, se utilicen en el ámbito federal. ..."

³ **"Artículo 66.** Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

"Asimismo, incurrirá en corrupción de servidores públicos, el particular que, para alcanzar sus objetivos, proponga cualquier beneficio a favor del servidor público o cualquiera de las personas que señala el artículo 52 del presente ordenamiento, para que dicho particular alcance su objetivo.

"Incurrirá en chantaje el particular o particulares que, conociendo la comisión de un delito o falta administrativa por parte de un servidor público, se aprovechare de esta situación para obtener ventaja indebida, en su beneficio o de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley."

⁴ **"Artículo 70.** Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter estatal o municipal. ...

"Asimismo, se sancionará administrativamente a las personas físicas o morales que incumplan un servicio o contrato convenido con algún ente público, lo anterior con independencia a las sanciones civiles o penales que se deriven por la comisión del hecho que se imputa. ..."



variación en la definición de colusión. Bajo mi apreciación, este párrafo sancionaba un universo de conductas distintas: el incumplimiento de servicios y contratos convenidos con algún ente público.

19. En ese sentido, estimo que este precepto es inconstitucional por una contravención diversa a los principios de legalidad y seguridad jurídica, a saber, al no cumplir con las exigencias del principio de taxatividad. Lo anterior, pues la indeterminación con la que estaba redactada la falta administrativa podía desembocar en la arbitrariedad en su aplicación.

Tema 16: "Variación de sanciones a particulares como la 'suspensión de actividades', la 'disolución de sociedades sancionadas' y la adición de la 'inhabilitación definitiva'".

20. En este tema, si bien me manifesté a favor de las declaraciones de invalidez en general, no comparto la invalidez total del artículo 81, fracción II, inciso d), de la ley impugnada,⁵ sino que, a mi parecer, sólo debía invalidarse la porción normativa "por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años", pues considero que para permitir la operación del sistema de sanciones se debía mantener en la ley local la suspensión de actividades, en el entendido de que para el parámetro de su aplicación debía estarse a lo previsto directamente en la ley general, tal como fue considerado en el tema 15.

21. En el caso del artículo 227, último párrafo, de la ley impugnada,⁶ estuve a favor de su invalidez, pero por razones distintas. No me parece que esta porción

⁵ **"Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: ...

"II. Tratándose de personas morales: ...

"d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de un año ni mayor de cinco años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción previstos en esta ley; ..."

⁶ **"Artículo 227.** Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas: "...

"En caso de que las autoridades encargadas de realizar las inscripciones de sociedades, reciban una solicitud de una nueva sociedad cuyo objeto y características sean similares a la sociedad que se haya suspendido o disuelto y que uno o varios de sus socios sean quienes integraban alguna de las sociedades señaladas en las fracciones I y II de este artículo, deberán notificarlo de inmediato al tribunal, a fin de que éste autorice o rechace la inscripción de la sociedad de que se trate."



esté variando las sanciones que pueden imponerse a los particulares; sino que prevé un supuesto para evitar que las sociedades que en su caso hayan sido sancionadas con suspensión o disolución, no pretendan hacer un fraude a la ley y eludir sus sanciones simplemente cambiando y registrando una nueva sociedad.

22. Sin embargo, considero que la medida no es razonable y se constituye como pena trascendente a los socios, que podría representar una intromisión injustificada en su libertad de comercio y de trabajo. Además, la ley general establece la independencia de las sanciones que se pueden imponer a las personas morales, por un lado, de aquellas que se pueden imponer a las personas físicas que actúen a nombre de éstas.

Tema 20: "Modificación de la regla de 'ampliación del plazo para atender requerimientos durante la investigación'".

23. En este tópico voté a favor, sin embargo, considero necesario adicionar algunos razonamientos, pues derivado de la invalidez decretada sobre los plazos que deben tener las ampliaciones, me parece que se debe hacer mención, como en otros apartados (temas 6, 11, 13, 15 y, específicamente, en los temas 10 y 23), de la aplicación directa de la ley general, ya que el texto que subsiste sigue contemplando tales ampliaciones, pero no su duración máxima.

Tema 21: "Establecimiento de un 'recurso contra la abstención de investigar'".

24. En este apartado si bien coincidí con el reconocimiento de validez del precepto impugnado, me separo de la afirmación del párrafo 186 relativa a que la ley general presenta un vacío en cuanto a cómo y ante quién se debe presentar un recurso cuando se refiera a la abstención del inicio del procedimiento o de abstención de imposición de sanciones, pues de una lectura conjunta de los artículos 102 a 110 de la ley general,⁷ es claro que aplican las mismas disposiciones para impugnar, tanto la calificación como la abstención.

⁷ **"Artículo 102.** La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras, será notificada al denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Artículo 103. El plazo para la presentación del recurso será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada."

"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación ...

"Interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda."

"Artículo 105. En caso de que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que corresponda, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no presentado."

"Artículo 106. En caso de que la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad; o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 109 de esta ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga."

"Artículo 107. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles."

"Artículo 108. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno."

"Artículo 109. El escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:

"I. Nombre y domicilio del recurrente;

"II. La fecha en que se le notificó la calificación en términos de este capítulo;

"III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida; y, "IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por presentado el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley.

"Asimismo, el recurrente acompañará su escrito con las pruebas que estime pertinentes para sostener las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los argumentos contra la calificación de los hechos versan sólo sobre aspectos de derecho."

"Artículo 110. La resolución del recurso consistirá en:

"I. Confirmar la calificación o abstención, o

"II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente."



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León.

En la sesión de primero de marzo del dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, en las que, entre otras cuestiones, declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León por vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica al crear un parámetro diferenciado en materia de responsabilidades administrativas, al que está establecido en la Constitución General y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Presento este voto pues, si bien concuerdo con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y, en general, comparto la gran mayoría de las determinaciones realizadas, me separaré de algunas consideraciones. Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

I. Objeción metodológica; II. Hechos de corrupción; III. Recurso contra la abstención de investigar; y, IV. Sanciones de disolución de personas morales.

I. Objeción metodológica

En el considerando octavo de la sentencia¹ se analiza la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, ya que establecen una doble regulación y generan un parámetro diferenciado respecto de la Constitución General y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual, termina vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.

No comparto que el análisis de los artículos parta de la existencia de violaciones a los principios de legalidad y seguridad jurídica, sino que deberían analizarse

¹ Páginas 50 a 112 de la sentencia.



como violaciones materiales al parámetro de regularidad constitucional en la materia de responsabilidades administrativas.

Este Tribunal Pleno, al resolver la *acción de inconstitucionalidad 115/2017*,² sostuvo que el parámetro en esta materia está conformado por los artículos 73, fracción XXIX-V y 109 de la Constitución General,³ así como por la Ley General

² Resuelto por unanimidad de votos, en este tema, en sesión de Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. "No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin



de Responsabilidades Administrativas, mismo que prevé la regulación sobre sujetos, obligaciones, sanciones y procedimientos en la materia, por lo que las Legislaturas Locales pueden emitir su legislación siempre que no se aparten de este diseño.

perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

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

"**IV.** Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con opera-



Al respecto, advierto que, si bien la sentencia analiza si las normas se apartan del diseño establecido en la ley general,⁴ lo cierto es que termina atribuyendo la inconstitucionalidad de los artículos impugnados a los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, a la vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Sobre lo anterior, considero que el estudio con base en el parámetro de regularidad constitucional era suficiente para determinar si las normas violan directamente la competencia del Congreso de la Unión, sin necesidad de pronunciarse sobre legalidad o seguridad jurídica.

II. Hechos de corrupción

La sentencia, en el tema 1 del considerando octavo⁵ declara la invalidez de los artículos 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 24, 27, 50, 51, 62, 64, 65, 72, 74, 78, 81, 84, 91, 92, 93, 95, 100, 116, 193, 207, 209, 216, 225 y 228, en sus respectivas porciones normativas "*hechos de corrupción*", de la Ley de Responsabilidades Administrativas de Nuevo León.

Lo anterior, debido a que el legislador local creó un nuevo ilícito administrativo consistente en los *hechos de corrupción*, el cual es distinto a las faltas administrativas graves, no graves y de particulares previstas por la ley general. Los artículos impugnados descontextualizan el término "*hechos de corrupción*" para fusionarlo con las sanciones de las faltas administrativas, lo cual impacta en la seguridad jurídica de las personas. Además, —continúa la sentencia— el

ciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III, de esta Constitución, respectivamente.

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

⁴ En efecto, el párrafo 92 de la sentencia establece que examinará si las normas impugnadas son "*congruentes con los parámetros establecidos en la ley general y no [presentan] contradicción con lo previsto en esta materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables*".

⁵ Páginas 56 a 74 de la sentencia.



término "*hechos de corrupción*" tiene un uso enfocado en la materia penal y no en la administrativa,⁶ así, este tipo de conductas son sancionables sólo desde la perspectiva penal.⁷

Comparto la invalidez de las normas impugnadas pues el legislador local creó un nuevo ilícito administrativo en el catálogo denominado "*hechos de corrupción*" distinto a las faltas administrativas graves, no graves y de particulares previstas por la ley general. Sin embargo, me aparto de las consideraciones que señalan que el término *hechos de corrupción* se utiliza preponderantemente en materia penal y que, únicamente se pueden sancionar por la vía penal, pues son cuestiones innecesarias para resolver la problemática.⁸

Al respecto, cabe aclarar que es incorrecto atribuir el término "*hechos de corrupción*" exclusivamente a la materia penal. Es importante recordar que la reforma en materia de anticorrupción, de julio de dos mil dieciséis, busca combatir la corrupción integralmente empleando, tanto el régimen de responsabilidades administrativas como el régimen penal.⁹

Tan es así que, los ilícitos de cohecho, peculado, abuso de autoridad o de funciones, contratación indebida, y tráfico de influencias, están previstos y sancionados, tanto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁰ como por el Código Penal Federal.¹¹ Además, la ley general se refiere en varias ocasiones a los hechos de corrupción no solamente con un enfoque sancionatorio, sino con uno preventivo.¹²

⁶ Párrafo 99 de la sentencia.

⁷ Párrafo 107 de la sentencia.

⁸ Consideraciones establecidas en los párrafos 99 y 107 de la sentencia.

⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, segunda, que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pp. 610.

¹⁰ Véase título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹¹ Véase título décimo del Código Penal Federal.

¹² **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

"Artículo 15. Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción."



Por todo lo anterior, considero que las afirmaciones tendientes a atribuir el término "*hechos de corrupción*" preponderantemente a la materia penal, son innecesarias y potencialmente problemáticas sobre la cuestión.

III. Recurso contra la abstención de investigar

La mayoría del Pleno votó por reconocer la validez del artículo 104, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.¹³ Este artículo contempla la posibilidad de interponer un recurso en contra de la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por parte de las autoridades sustanciadoras o resolutoras. Por su parte, el artículo 104 de la ley general también establece la posibilidad de interponer este mismo recurso; no obstante, la ley local adiciona un párrafo segundo, en donde señala que *el recurso deberá presentarse por escrito ante la autoridad que haya decretado la negativa, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida la determinación*.

La sentencia menciona que lo establecido en el párrafo segundo del artículo 104 de la ley local no se encuentra establecido en la ley general, pero lo cierto

"Artículo 18. Los órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados."

"Artículo 90. ... Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción."

"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: ... II. Tratándose de personas morales: ... Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquéllas no los denuncien."

¹³ **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**

"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

"La interposición del recurso contra la abstención, se efectuará por escrito ante la autoridad que la haya decretado, debiendo expresar los motivos por lo que se estime indebida la determinación impugnada.

"Interpuesto el recurso, la autoridad deberá correr traslado al tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada."



es que se trata una adición útil para la instrumentación de la presentación del recurso contra la abstención de iniciar un procedimiento. En otras palabras, la ley general presenta un vacío en cuanto a cómo y ante quién presentar este recurso, lo cual está contemplando la ley local. Por lo que, a pesar del ajuste, no se advierte una contradicción entre la ley local y la ley general.

Comparto el reconocimiento de validez del segundo párrafo del artículo 104 pero no comparto las consideraciones que la sustentan. La ley general no cuenta con un vacío que la ley local esté colmando, sino que este párrafo simplemente expresa en otros términos lo que ya está contemplado en el párrafo primero del mismo artículo, tanto de la ley local como de la ley general, como se puede apreciar a continuación:

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación. "Interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda."	"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación. <u>"La interposición del recurso contra la abstención, se efectuará por escrito ante la autoridad que la haya decretado, debiendo expresar los motivos por lo que se estime indebida la determinación impugnada.</u> "Interpuesto el recurso, la autoridad deberá correr traslado al tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada."

Así, la validez de la adición del párrafo segundo, no se debe a que esté colmando un vacío en la ley general, sino que es una adición inocua porque simplemente menciona en otras palabras lo ya establecido, tanto en la ley local como en la ley general.



IV. Sanción de disolución de personas morales

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León impugnó los artículos 81, fracción II, inciso e),¹⁴ y 227, fracción II,¹⁵ que establecen la sanción de disolución de sociedades, ya que, consideró se trata de una pena desproporcionada, excesiva e inusitada, además de que vulnera la libertad de trabajo. No obstante, no se reunió una mayoría calificada para su invalidez, por lo cual el Pleno desestimó esta cuestión.

Con todo, desde mi punto de vista, la fracción II del artículo 81 impugnado, es constitucional. En efecto, si bien el accionante argumenta que la sanción de disolución de personas morales representa una pena desproporcionada, excesiva e inusitada que vulnera la libertad de trabajo, considero que esta sanción está expresamente prevista en el artículo 109 de la Constitución General¹⁶

¹⁴ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León

"**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos II, III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en: ...

"II. Tratándose de personas morales: ...

"e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave o hecho de corrupción previsto en esta ley, ..." (porción previamente invalidada).

¹⁵ Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León

"**Artículo 227.** Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas: ...

"II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a las disposiciones legales aplicables."

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves



y, por tanto, la sanción de disolución, como tal, no puede ser objeto de control constitucional.¹⁷

En suma, comparto la mayoría de las determinaciones adoptadas por la mayoría del Pleno, mas no algunas de sus consideraciones.

Recapitulando las razones del presente voto concurrente: En primer lugar, no comparto que el análisis de las normas se planteara en términos de seguridad jurídica y legalidad, sino que debieron estudiarse como violaciones materiales al parámetro de regularidad constitucional. En segundo lugar, estimo que las afirmaciones que señalan que los "*hechos de corrupción*" solamente se pueden sancionar por la vía penal, son innecesarias e, incluso, problemáticas. En tercer lugar, la ley local no colmó vacíos de la ley general sobre la presentación del recurso contra la abstención de investigar, únicamente expresó en otros términos lo que ya estaba establecido en la ley general. Por último, la sanción de disolución de personas morales, como tal, no puede ser objeto de control constitucional.

Nota: La tesis aislada P. V/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 1106, con número de registro digital: 167589.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, **disolución o intervención de la sociedad** respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones."

¹⁷ Tesis aislada P. V/2009 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES', SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES QUE VIOLAN DERECHOS HUMANOS.

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

III. 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.

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

V. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ES UNA EXTENSIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, POR VIRTUD DEL CUAL SE PROHÍBE QUE EN LOS JUICIOS DEL ORDEN CRIMINAL SE IMPONGA, POR SIMPLE ANALOGÍA O POR MAYORÍA DE RAZÓN, PENA ALGUNA QUE NO ESTÉ DECRETADA POR UNA LEY EXACTAMENTE APLICABLE AL DELITO DE QUE SE TRATE.

VI. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.

VII. DELITO DE ROBO CALIFICADO. LA SOLA REFERENCIA A UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO DE TIEMPO DE SANCIÓN SIN DEFINIR LA CLASE DE PENA REFERIDA EN NÚMERO DE AÑOS APLICABLE A LAS CALIFICATIVAS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 208, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE IMPONDRÁ DE DOS A SIETE AÑOS").

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 208, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN SU PORCIÓN



NORMATIVA "SE IMPONDRÁ DE DOS A SIETE AÑOS", QUE ENTRÓ EN VIGOR EL TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO MEDIANTE DECRETO 173 POR EL QUE SE REFORMARON DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 208, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE IMPONDRÁ DE DOS A SIETE AÑOS", QUE ENTRÓ EN VIGOR EL TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO MEDIANTE DECRETO 173 POR EL QUE SE REFORMARON DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2021. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 10 DE MAYO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMÁN MERAZ ORTIZ.

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 veintidós**, emite la siguiente.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad **47/2021** promovida por la **Fiscalía General de la República** en contra del artículo 208, fracción I, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno.

TRÁMITE

1. Presentación de la acción. Mediante escrito presentado el diez de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alejandro Gertz Manero,



fiscal general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 208, fracción I, en la porción normativa "Se impondrá de dos a siete años", del Código Penal para el Estado de Baja California.

2. Autoridades emisora y promulgadora. La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Baja California.

3. Artículos señalados como violados. La fiscalía señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. Conceptos de invalidez. El fiscal general de la República adujo lo siguiente:

- El artículo 208, fracción I, del Código Penal para el Estado de Baja California, al establecer el tipo penal de robo calificado sin definir la medida punitiva aplicable a las calificativas del delito, vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

- Argumenta que, con la expedición del Decreto Número 173 impugnado, se adicionaron los incisos m) y n) relativos a la fracción I del referido numeral; sin embargo, el legislador dejó intocada la pena por la comisión del delito de robo calificado contemplada en la referida fracción I, en la que no se especifica si la temporalidad de la sanción es de prisión o de otra clase, ya que únicamente señala de dos a siete años.

- Por lo tanto, si la medida punitiva no fue definida, solicita que se declare inconstitucional la fracción I, en virtud de que la conducta y la sanción penal deben detallarse de manera clara en la ley para que el operador jurídico pueda sancionar la comisión de hechos ilícitos y los justiciables conozcan la conducta prohibida y la sanción que corresponde imponer.

- Aunque la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, no sufrió modificación alguna con el Decreto Número 173, su



impugnación la hace derivar de la adición de los incisos m) y n) a dicha fracción, ya que no se especificó si el rango de pena entre dos a siete años se refería a prisión o alguna otra clase de sanción, generando un acto legislativo nuevo impugnado en esta vía.

5. Registro y turno. Mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **47/2021**; y, por razón de turno, fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. Admisión. Por auto de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, para que rindieran sus respectivos informes.

7. Informe de la autoridad emisora. El Poder Legislativo del Estado de Baja California al rendir su informe sostuvo medularmente lo siguiente:

- La circunstancia de que la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California no establezca la palabra "prisión" en la porción normativa que señala: "se impondrá de dos a siete años", no contraviene el principio de taxatividad, porque el robo calificado es un delito que lleva aparejada una sanción privativa de libertad, tanto en su tipificación simple como en la agravada; de tal manera que la fracción I no genera incertidumbre en su aplicación.

- La referida fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, señala la sanción para quien comete el delito de robo calificado, con una pena privativa de libertad, con independencia de que dicha fracción no contemple la palabra "prisión", ya que se reconoce de manera tácita que se refiere a años de prisión, sin que de forma arbitraria se permita su interpretación o que la penalidad pueda ser aplicada de forma diversa, por lo que el sujeto que comete el ilícito debe ser sancionado con pena privativa de libertad.

- Máxime que del análisis sistemático de los numerales 201, 203 y 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, se puede concluir que no existe



falta de claridad, pues no se trata de un tipo penal aislado que permita dudar respecto de la penalidad, en virtud de que el delito de robo en sus distintas modalidades por mínima que sea la pena, en todos los casos se contempla la prisión como sanción.

- Añade que, al tratarse de una conducta grave, debe ser sancionada por una pena mayor a una multa o algún trabajo social, como es el caso de la pena privativa de la libertad.

- Por lo tanto, no existe una violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, porque la comisión del robo calificado amerita prisión.

8. Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California informó, en síntesis, lo siguiente:

- La norma impugnada cumplió con todas las etapas del proceso legislativo, por lo que fue creada por un órgano del Estado conforme a las facultades que la Constitución otorga a los integrantes del Congreso para legislar en materia de seguridad pública y respecto de los delitos del orden estatal, las que a su vez fueron ejercidas conforme a su libertad configurativa.

- Refiere que la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, describe con suficiente precisión la pena aplicable, con independencia de que no especifique si la sanción es privativa de la libertad u otra diversa, toda vez que se trata del ilícito de robo, el que lleva aparejada pena de prisión tanto en su tipificación simple como en la agravada.

- Entonces, la circunstancia de que la penalidad carezca de la palabra "prisión", no torna inconstitucional el tipo penal, ya que de forma tácita se puede advertir que la sanción corresponde a una sanción privativa de la libertad; por tanto, la aplicación del tipo penal no genera incertidumbre, derivado de que la comisión del delito de robo calificado amerita la pena de prisión, porque se considera como conducta grave, sin que pueda advertirse otro tipo de sanción penal como la multa o el trabajo social.



- Indica que de la lectura a los preceptos 201 y 203 del Código Penal para el Estado de Baja California, puede advertirse que el delito de robo en sus distintas modalidades, por mínima que sea la pena, debe sancionarse con prisión. De ahí que, con independencia de que la fracción I del numeral 208 no disponga expresamente la pena privativa de la libertad, no se trata de un tipo penal aislado que permita dudar respecto de la pena de prisión.

9. Alegatos. Mediante escrito recibido el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República, por conducto de su delegado, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes.

10. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de dos de junio de dos mil veintiuno, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la porción normativa de un dispositivo de carácter local y la Constitución Federal.

12. SEGUNDO.—Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el plazo legal previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la norma impugnada.

13. Efectivamente, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el viernes doce de febrero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción



transcurrió del sábado trece de febrero al domingo catorce de marzo de dos mil veintiuno.

14. La demanda se presentó el miércoles diez de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su interposición.

15. TERCERO.—Legitimación. La demanda fue suscrita por Alejandro Gertz Manero, en su carácter de fiscal general de la República, lo que acreditó con copia certificada de su nombramiento emitido el dieciocho de enero de dos mil diecinueve.

16. Los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, fracción VII, y 19, fracción XXIV, ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República indican:

"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:

"...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; ..."

"Artículo 5. Funciones de la Fiscalía General de la República: ...

"VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, y ..."



"Artículo 19. Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

"La persona titular de la Fiscalía General de la República intervendrá por sí o por conducto de los fiscales y demás órganos de la fiscalía en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables y tendrá las siguientes facultades:

"...

"XXIV. Aquellas facultades establecidas en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fiscal general de la República, y ..."

17. En el caso, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 208, fracción I, del Código Penal para el Estado de Baja California, en la porción normativa "*Se impondrá de dos a siete años*", con motivo de la expedición del Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno, pues a consideración de la accionante vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

18. Razón por la cual el fiscal general de la República tiene legitimación para instar la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el referido numeral 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

19. CUARTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, plantearon los siguientes motivos de improcedencia:

A. Se actualiza la improcedencia del artículo 19, fracción VIII y 20, fracción II, en relación con la fracción V del numeral 61 todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que la parte actora no formuló conceptos de invalidez en contra de la reforma contenida en el decreto impugnado, en virtud de que controvierte una porción normativa que no sufrió modificación legislativa alguna.



Aducen que el decreto impugnado únicamente adicionó los incisos m) y n) de la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, sin que la parte actora combata dichos incisos, sino que centra su argumentación en evidenciar la inconstitucionalidad de la fracción I.

B. En virtud de que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se configura la improcedencia de la fracción VII del artículo 19, en relación con el numeral 20, fracción II, de la ley de la materia.

La hipótesis normativa que controvierte la accionante consiste en el texto de la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California; sin embargo, constituye un acto consentido, porque no formó parte del Decreto Número 173.

De ahí que deba sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la fracción I en comento, ya que resulta evidente la extemporaneidad de la presentación de la demanda.

20. Este Tribunal Pleno considera que son **infundadas** las causas de improcedencia.

21. Por ser de estudio preferente, en principio se analizará el motivo de improcedencia relativo a la extemporaneidad en la presentación de la demanda.

22. Como se indicó, las autoridades emisora y promulgadora de la ley impugnada consideran que la accionante controvierte una disposición que no sufrió modificación alguna con la emisión del Decreto Número 173, toda vez que únicamente se adicionaron los incisos m) y n), por lo que el texto normativo de la fracción I del artículo 208, quedó intocado.

23. Razón por la cual –*exponen*– al no existir una modificación legislativa, no era dable tal reclamo, en todo caso debió controvertirse cuando se emitió el Código Penal para el Estado de Baja California.



24. Asiste razón a las autoridades cuando afirman que la fracción I del artículo 208 del ordenamiento sustantivo no sufrió modificación alguna con la emisión del decreto impugnado.

25. Sin embargo, la parte actora no controvierte tal disposición de manera aislada, sino con motivo de la adición de los incisos m) y n), mediante el Decreto Número 173.

26. En efecto, la parte actora no formula conceptos de impugnación para controvertir las modalidades del robo calificado previstas en los incisos m) y n), relativas a las agravantes por la calidad del sujeto activo y el lugar en que se comete el ilícito –*establecimiento, negociación o comercio con servicio público*–, toda vez que centra su argumentación en combatir la sanción que deberá imponerse cuando concurren las calificativas de mérito, prevista en la fracción I del numeral 208, relativa a la imposición de la pena de dos a siete años.

27. En ese orden de ideas, con independencia de que la referida fracción I, no haya sufrido algún cambio normativo formal o sustancial en relación con el texto "Se impondrá de dos a siete años", es oportuno su reclamo conforme a la adición de los incisos m) y n), pues se trata del rango de punibilidad para el tipo penal de robo calificado, directamente vinculado con las agravantes que se contemplan en los referidos incisos.

28. De ahí que, al adicionarse los incisos m) y n) a la fracción I del numeral 208 del ordenamiento sustantivo, la parte actora está en aptitud de controvertir los elementos esenciales de la tipificación del delito de robo calificado, tal como acontece con la pena prevista por su comisión, con independencia de que ésta no haya sufrido modificación alguna con la emisión del decreto impugnado, ya que en términos del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el delito y la penal (sic) deben estar previstos en ley conforme al principio de legalidad en materia penal.

29. Por lo tanto, si el rango de punibilidad de la fracción I en comento tiene una implicación directa con los incisos m) y n) –*condiciones agravantes del robo calificado*– la accionante está en aptitud de controvertirla, al margen de que no haya sido reformada de forma expresa.



30. De tal manera que en el presente caso se cumplen los requisitos previstos por el numeral 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, al tratarse de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de este medio de control constitucional.

31. Cabe señalar que en la acción de inconstitucionalidad 11/2015, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, para la configuración de un nuevo acto legislativo, deben reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y que la modificación normativa sea sustantiva o material, lo que se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.¹ De dicha acción de inconstitucionalidad derivó la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), que se cita a continuación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en 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

¹ Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.



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."²

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

33. En el caso, por cuanto hace al aspecto formal, los supuestos normativos impugnados fueron objeto de una reforma que derivó de un proceso legislativo con motivo de la iniciativa formulada por la diputada Loreto Quintero Quintero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Vigésima Tercera Legislatura Constitucional, la que se turnó a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, a fin de que se adicionaran diversos supuestos al catálogo de conductas por las que se actualiza el ilícito de robo calificado.

34. Una vez que la citada Comisión elaboró el dictamen correspondiente, el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, junto con otras minutas, se sometió a discusión ante el Pleno de la Legislatura en lo general y en lo particular, la que fue aprobada con dieciséis votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra. Finalmente, el decreto que contiene la norma impugnada fue publicado

² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65.



en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el doce de febrero de dos mil veintiuno.

35. Por lo que respecta al segundo aspecto, esto es, que la modificación se haya traducido en un cambio al sentido normativo de las disposiciones reformadas, se satisface en el presente caso, pues si bien *–como se anticipó–* no se modificó el rango de punibilidad previsto en la fracción I del numeral 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, fueron adicionadas diversas agravantes del robo calificado contenidas en los incisos m) y n), lo que generó la oportunidad de combatir ese elemento sustancial de la conducta típica, concierne a la consecuencia jurídica del injusto.

36. Por ende, la adición de los incisos m) y n), tiene una implicación material en la fracción I del artículo 208 impugnado, pues al margen de que se emplee la misma redacción de la pena, entraña un nuevo alcance de la norma respecto del catálogo de agravantes del robo calificado y su sanción penal, generando con ello un cambio de contenido en dicho precepto.

37. El siguiente cuadro comparativo muestra el texto normativo antes y después de la reforma impugnada:

Texto anterior a la reforma impugnada.	Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de 12 de febrero de 2021.
"Artículo 208. Robo calificado. Se aplicará al delincuente la misma pena del robo con violencia, adicionando a su vez las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes: "I. Se impondrá de dos a siete años: "a) Cuando el delito se cometa en edificio, vivienda, aposento o cuartos que estén habitados o destinados para habitación comprendiéndose en esta denominación no solo los que estén (sic) fijados sino también los movibles, sea cual fuere la materia de que están contruidos;	"Artículo 208. Robo calificado. Se aplicará al delincuente la misma pena del robo con violencia, adicionando a su vez las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes: "I. Se impondrá de dos a siete años: "a) Cuando el delito se cometa en edificio, vivienda, aposento o cuartos que estén habitados o destinados para habitación comprendiéndose en esta denominación no solo los que estén (sic) fijados sino también los movibles, sea cual fuere la materia de que están contruidos;



"b) Cuando se cometa en despoblado o lugar solitario;	"b) Cuando se cometa en despoblado o lugar solitario;
"c) Cuando se cometa de noche o por dos o más personas;	"c) Cuando se cometa de noche o por dos o más personas;
"d) Cuando se cometa en establecimiento comercial o de servicios, cuando esté abierto al público;	"d) Cuando se cometa en establecimiento comercial o de servicios, cuando esté abierto al público;
"e) Cuando de (sic) cometa en contra de persona con discapacidad o de más de sesenta años de edad;	"e) Cuando de (sic) cometa en contra de persona con discapacidad o de más de sesenta años de edad;
"f) Cuando se cometa en contra de una oficina bancaria, recaudadora u otra en que se conserven caudales o valores, o contra personas que las custodien o transporten;	"f) Cuando se cometa en contra de una oficina bancaria, recaudadora u otra en que se conserven caudales o valores, o contra personas que las custodien o transporten;
"g) Cuando el agente se valga de identificaciones falsas o supuestas ordenes de alguna autoridad, y	"g) Cuando el agente se valga de identificaciones falsas o supuestas ordenes de alguna autoridad, y
"h) Cuando se cometa en contra de bienes afectados a la prestación de un servicio público estatal o municipal.	"h) Cuando se cometa en contra de bienes afectados a la prestación de un servicio público estatal o municipal;
"i) Cuando se cometa por una o varias personas armadas, o que utilicen o porten otros objetos peligrosos.	"i) Cuando se cometa por una o varias personas armadas, o que utilicen o porten otros objetos peligrosos;
"j) Cuando se cometa en contra de uno o más bienes de cualquier institución educativa pública o privada.	"j) Cuando se cometa en contra de uno o más bienes de cualquier institución educativa pública o privada;
"k) Cuando se cometa aprovechando las condiciones que se produzcan por catástrofe o desorden público.	"k) Cuando se cometa aprovechando las condiciones que se produzcan por catástrofe o desorden público.
"l) Cuando una vez retirado dinero en efectivo de una institución financiera o de sus equipos o centros cambiarios de divisas, el robo se cometa en contra de la persona que lo porta, custodie o transporte dentro del lugar de retiro o en el camino de este último a su destino inmediato.	"l) Cuando una vez retirado dinero en efectivo de una institución financiera o de sus equipos o centros cambiarios de divisas, el robo se cometa en contra de la persona que lo porta, custodie o transporte dentro del lugar de retiro o en el camino de este último a su destino inmediato.



"m) Cuando se cometa en un establecimiento, negociación o comercio con servicio al público.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 12 de febrero de 2021)

"m) Cuando el que, siendo propietario, socio o empleado de una institución financiera o centro cambiario de divisas, o que desempeñe funciones dentro de las mismas independientemente de su naturaleza laboral, facilite información a terceros o de cualquier manera coopere o participe en la comisión de la conducta descrita en el inciso anterior.

(Reformado [N. de E. Reubicado], P.O. 12 de febrero de 2021)

"n) Cuando se cometa en un establecimiento, negociación o comercio con servicio al público."

38. Entonces, si los artículos impugnados fueron resultado de un proceso legislativo en sus aspectos formal y material del que derivó el referido Decreto Número 173, el plazo de treinta días naturales para promover la demanda debe contarse a partir de la publicación de dicho decreto en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, lo cual, como se señaló en el apartado correspondiente, fue satisfecho por la actora, puesto que la presentación de la demanda se hizo de forma oportuna. En consecuencia, la causa de improcedencia alegada resulta **infundada**.

39. Idéntica consideración amerita el motivo de improcedencia relativo a que la accionante no formuló argumentos de invalidez para controvertir los incisos m) y n), ya que únicamente combate la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, la que no formó parte del decreto impugnado.

40. Como se indicó, la parte actora controvierte la sanción que deberá imponerse por las agravantes previstas en la fracción I del numeral 208 a partir de la adición de los incisos m) y n), con motivo de que causa incertidumbre jurí-



dica el rango de penalidad del robo agravado, en atención a que el legislador no previó si la pena de dos a siete años comprendía la prisión o alguna otra.

41. Así, este Tribunal Pleno considera que no era indispensable que el accionante formulara conceptos de invalidez en contra de los incisos m) y n), ya que la línea argumentativa que plantea está encaminada a controvertir la penalidad de las condiciones agravantes del robo calificado.

42. Por lo tanto, no asiste razón a los Poderes Legislativo y Ejecutivo cuando aducen que la actora no señaló conceptos de invalidez en contra de la reforma contenida en el decreto impugnado.

43. QUINTO.—Análisis de fondo. En el único concepto de invalidez que formula la Fiscalía General de la República argumenta que el artículo 208, fracción I, del Código Penal para el Estado de Baja California, al establecer el tipo penal de robo calificado sin definir la medida punitiva aplicable a las agravantes del delito, vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad, en contravención al tercer párrafo de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

44. Para la Fiscalía, la norma impugnada no especifica si la pena de dos a siete años que prevé para el robo calificado se refiere a prisión u otra clase de sanción, por lo que el tipo penal carece de un elemento fundamental para la imposición de la sanción.

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

46. De tal manera que corresponde al legislador, por virtud de su representación democrática, diseñar y definir el rumbo de la política criminal mediante la elección de los bienes que serán objeto de tutela jurídica y, con ello, la defini-



ción de las conductas típicas antijurídicas por la vulneración o puesta en peligro de dichos bienes, así como las sanciones penales que correspondan a tales conductas tomando en cuenta las necesidades sociales del momento histórico respectivo.

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

48. Asimismo, para evitar cualquier arbitrariedad en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, el legislador se encuentra obligado a definir de forma clara, precisa y exacta, tanto la conducta reprochable como la consecuencia jurídica que puede resultar por la comisión del hecho ilícito, lo que se conoce como el principio de taxatividad que deriva, a su vez, del principio de legalidad, el cual supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica debe ser tal, que lo que es objeto de prohibición, así como su consecuencia jurídica, pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Lo anterior es acorde con la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 54/2014 (10a.), de contenido 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 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."³

49. Para los Jueces encargados de la aplicación de la ley penal, el principio de taxatividad supone determinar la existencia del delito y la definición de la

³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131.



pena con objetividad y justicia, sin que les sea posible llevar a cabo la interpretación o integración de las normas en esta materia que derive en la creación de tipos penales o de penas no previstas por el legislador. Lo anterior tiene sustento en el mandato del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal donde se establece que en los juicios del orden criminal se encuentra prohibido imponer por simple analogía y mayoría de razón pena alguna que no se encuentre decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, tal como lo ha establecido este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 33/2009, que a la letra dice:

"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."⁴

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril 2009, página 1124.



50. Conforme a dichos parámetros, el Juez constitucional puede determinar tanto la constitucionalidad de la ley sustantiva penal como de los actos concretos de su aplicación. En ese sentido, al examinar la validez de la ley penal en la acción de inconstitucionalidad 31/2006,⁵ se estableció que debe verificarse la proporcionalidad y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual se debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

51. Además, se debe determinar que la descripción de la conducta y la sanción que le corresponda sea formulada en términos claros, precisos y exactos de forma que permita conocer a las personas lo que es objeto de prohibición y la consecuencia del injusto, evitando con ello cualquier arbitrariedad en su aplicación.

52. En la acción de inconstitucionalidad 61/2018, se concluyó que el principio de taxatividad o tipicidad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, pues se extiende a las penas, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en su individualización, de manera que se abone a la certeza con la que deben contar las personas que, en su caso, se vean afectadas en sus derechos al aplicarse dichas normas punitivas.⁶

53. El derecho de exacta aplicación de la ley penal constituye una extensión del principio de seguridad jurídica que se contempla en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, por virtud del cual se prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga por simple analogía o por mayoría de

⁵ Acción de inconstitucionalidad 31/2006, resuelta en sesión del diecinueve de febrero de dos mil ocho. Ponente Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 61/2018, resuelta en sesión del catorce de noviembre de dos mil diecinueve. Ponente Ministro José Fernando Franco González Salas.



razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

54. Así, conforme a la disposición constitucional, se advierte que únicamente puede considerarse delito la conducta expresamente señalada por la ley y, para todo delito, la ley debe señalar con precisión la pena correspondiente, ya que dicho principio prohíbe aplicar una sanción si carece de disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho considerado por la ley como delito.

55. En vista de lo anterior, resulta de la mayor relevancia que el legislador atienda el deber de consignar en las leyes penales expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, tanto al prever las penas como al describir las conductas típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada P. IX/95 de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."⁷

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82.



56. Ahora bien, a fin de atender los planteamientos que formula la accionante, resulta indispensable traer a colación el artículo impugnado 208, fracción I, incisos m) y n), del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 208. Robo calificado. Se aplicará al delincuente la misma pena del robo con violencia, adicionando a su vez las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes:

"I. Se impondrá de dos a siete años:

" ...

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 12 de febrero de 2021)

"m) Cuando el que, siendo propietario, socio o empleado de una institución financiera o centro cambiario de divisas, o que desempeñe funciones dentro de las mismas independientemente de su naturaleza laboral, facilite información a terceros o de cualquier manera coopere o participe en la comisión de la conducta descrita en el inciso anterior.

(Reformado [N. de E. Reubicado], P.O. 12 de febrero de 2021)

"n) Cuando se cometa en un establecimiento, negociación o comercio con servicio al público. ..."

57. Del contenido de la norma impugnada se advierte que, tal como lo aduce la accionante, no define la medida punitiva aplicable a las calificativas del delito de robo agravado, por lo que es violatorio de los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad. De ahí lo **fundado** del concepto de invalidez.

58. Efectivamente, la omisión de especificar la clase de pena referida en número de años para la conducta tipificada en el artículo 208, fracción I, del



Código Penal para el Estado de Baja California, genera incertidumbre jurídica, puesto que la pena de prisión no es la única sanción que contempla dicho ordenamiento que pueda ser impuesta por la comisión del robo calificado.

59. En términos del artículo 25 del Código Penal para el Estado de Baja California, existen otras sanciones distintas a la pena privativa de la libertad que pueden ser impuestas por el juzgador al dictar sentencia, como consecuencia de la comisión de delitos. Dicho precepto a la letra dice:

"Artículo 25. Catálogo de penas. Las penas que se pueden imponer con arreglo a este código, son:

"I. Prisión;

"II. Semilibertad;

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2013)

"III. Tratamiento en libertad;

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2013)

"IV. Sanción pecuniaria;

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2013)

"V. Trabajo en favor de la comunidad;

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2013)

"VI. Suspensión, privación e inhabilitación de derechos, funciones o empleos; y

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 19 de julio de 2013)

"VII. Las demás que prevengan las leyes."

60. Bajo el contexto apuntado, la sola referencia a un mínimo y un máximo de tiempo de sanción no permite concluir sin ambigüedad que la pena señalada



en número de años para el delito previsto en el artículo 208, fracción I, del ordenamiento sustantivo, corresponde a la de prisión, pues, considerando el catálogo de sanciones del citado artículo 25, varias de las allí enlistadas pueden ser aplicadas por temporalidad, por ejemplo, semilibertad, tratamiento en libertad, trabajo en favor de la comunidad o la suspensión, *privación e inhabilitación de derechos, funciones o empleos*.

61. Consecuentemente, al generar incertidumbre jurídica tanto para los gobernados como para los juzgadores que deben aplicar la sanción, debe concluirse que la porción normativa que contempla la pena por la comisión del delito de robo calificado prevista en la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, que a letra dice: "*Se impondrá de dos a siete años*", contraviene los derechos de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal.

62. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 208, fracción I, en la porción normativa "*Se impondrá de dos a siete años*", del Código Penal para el Estado de Baja California.

63. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2019⁸ en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez –*entre otros*– de los artículos 225, párrafo segundo, y 229, fracción II, en la porción normativa "*se impondrá de siete a doce años*", ambos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

⁸ Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 5.2, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 225, párrafo segundo, y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.



64. SEXTO.—Efectos. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del artículo 208, fracción I, del Código Penal para el Estado de Baja California, respecto del texto normativo "*Se impondrá de dos a siete años*", deberá retrotraerse al trece de febrero de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 173 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Baja California.

65. La declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

66. Para el eficaz cumplimiento del fallo deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, a los Tribunales Colegiados y a los Tribunales Unitarios del Décimo Quinto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Baja California, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, así como a la Fiscalía General del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la porción normativa "*Se impondrá de dos a siete años*" de la fracción I del artículo 208 del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio del sentido normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio del sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 208, fracción I, en su porción normativa "Se impondrá de dos a siete años", del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto Número 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al trece de febrero de dos mil



veintiuno, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Baja California, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California con residencia en Tijuana, Mexicali y Ensenada.

En relación con el punto resolutive 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de diez de mayo de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez.

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

Notas: Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con números de registro digital: 2012802 y 2006867, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2022.

Esta síntesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, EN LA QUE ADUCE QUE, RESPECTO AL TRATAMIENTO E INTERNAMIENTO INVOLUNTARIOS, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS HACE PRECISIONES EQUIVOCADAS AL AFIRMAR Y NO JUSTIFICAR QUE SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS CON TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO.

V. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA SON SUSCEPTI-



BLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE SALUD MENTAL DE LA ENTIDAD, ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN CONVENCIONAL ABSTRACTA QUE CONLLEVA LA INVALIDEZ DE TODA LA LEY IMPUGNADA, PUES SIN LA CONSULTA PREVIA ES IMPOSIBLE SABER CON CERTEZA SI LAS MEDIDAS IMPUGNADAS –Y OTRAS QUE LA LEY ESTABLECE– BENEFICIAN O PERJUDICAN A LAS PERSONAS CON TRASTORNOS DE SALUD MENTAL (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DEBE REALIZARSE EN FORMATOS DIGITALES ACCESIBLES Y CON LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES Y AUTORIDADES QUE REPRESENTAN A ESOS GRUPOS VULNERABLES.

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN



EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La CNDH impugna diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, que contemplan el internamiento y tratamiento involuntarios en hospitales médico-psiquiátricos, así como el internamiento de emergencia porque una persona represente riesgo o peligro inmediato para sí misma o para los demás, ya que considera que se transgreden los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, al consentimiento informado, libertad y seguridad personal y no discriminación.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	17
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 5, fracción X; 7, fracción V; 49, fracción II, todos en las porciones normativas que se precisan, así como el artículo 52 de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.	17-20
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	20
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	20-21
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		22-23
	V.1. Primera causal de improcedencia.	La causal de improcedencia es infundada.	22



	V.2. Segunda causal de improcedencia.	La causal de improcedencia es infundada.	23
VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Consideraciones previas	En suplencia de la queja, se advierte que no se efectuó consulta previa a personas con discapacidad.	23-25
	VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad.	Del análisis del proceso legislativo de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla no se advierte que se haya efectuado consulta previa a las personas con discapacidad, como lo dispone el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que se invalida la Ley.	25-51
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisa la invalidez de toda la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.	51
	Efectos específicos de la declaratoria de invalidez	La declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, debe postergarse por doce meses.	51-53
	Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Puebla	Se vincula al Congreso del Estado de Puebla, para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de salud mental.	53-55
VIII.	DECISIÓN		55

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 5, fracción X, en su porción normativa "*e involuntario*"; 7, fracción V, en sus porciones normativas "*en el caso de internamiento involuntario*" y "*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*"; 49, fracción II, en su porción "*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*"; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El once de noviembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Puebla.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso un único concepto de invalidez:

a. Señaló que la regulación impugnada involucra a personas que viven con alguna alteración de la salud mental, mismas que forman parte del universo de las discapacidades intelectuales, mentales y/o psicosociales, por lo que el ordenamiento debe analizarse a la luz del modelo social de discapacidad propuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. Posteriormente, expuso los parámetros relativos al contexto de las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental; al derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad; al derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad; al derecho a la protección de la salud y al consentimiento informado de las personas con discapacidad.



c. Finalmente esgrime los argumentos por los que tilda de inconstitucionales las normas, mismos que se dividen en tres tópicos:

d. Inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción X, en su porción normativa "e involuntario", y 52, que regulan el internamiento involuntario. Aduce que la ley impugnada contempla el ingreso voluntario, de emergencia, por orden de autoridad y el involuntario. Sin embargo, no obstante que los ingresos de emergencia e involuntario pueden confundirse, no son iguales. Una primera nota distintiva se infiere en que el internamiento de emergencia se enfoca en casos excepcionales en que la salud e integridad de la persona están siendo afectadas por una situación particular, por lo que no puede postergarse la atención médica, y ésta podrá llevarse sin el consentimiento de la persona, y una vez que la situación que afectaba la salud de la persona ha sido controlada, se le informará para que su internamiento pase a la calidad de voluntario.

e. Lo anterior no acontece en el internamiento involuntario, ya que implica que la persona no puede decidir al respecto, pues la ley considera que se encuentra impedida para hacerlo, en virtud de una incapacidad transitoria o permanente, es decir, la norma desconoce la capacidad de decisión de la persona. Aunado a que la norma no establece una duración o periodo mínimo de internamiento, como sí se desprende del internamiento de emergencia.

f. Sentado lo anterior, centra su argumento en que el internamiento involuntario, como sistema integral, es inconstitucional por justificar su procedencia sin el consentimiento de la persona usuaria por incapacidad transitoria o permanente. Arguye que los artículos 5, fracción X, en su porción impugnada y 52, que contemplan este internamiento involuntario, transgreden los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica, libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial.

g. Señala que a la luz de los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no existe justificación para realizar diferencias respecto del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad frente a las demás. De ahí que en todo momento, y de manera específica en los temas relacionados con su salud y los tratamientos



médicos recomendados, ese sector de la población tiene la capacidad de decidir de manera autónoma e independiente si quiere continuar o no con un tratamiento determinado, como lo son los internamientos en hospitales psiquiátricos, la medicación o cualquier otro aspecto vinculado con su salud.

h. Además, aduce que la observancia de ese derecho incluye el respeto del derecho a la libertad y a la seguridad personal previsto en el artículo 14 del referido ordenamiento convencional, ya que la negación de su capacidad y su privación en instituciones contra su voluntad, sin su consentimiento o con el consentimiento del sustituto en la adopción de decisiones, se constituye como una privación arbitraria de la libertad.

i. Las normas impugnadas transgreden los derechos humanos de las personas que viven con un trastorno mental y de comportamiento, en términos de los artículos 12 y 14 de la referida Convención, derivado de que el internamiento involuntario se fundamenta en el modelo médico rehabilitador, proteccionista y asistencialista de la discapacidad, pues permite que sea una persona distinta quien decida sobre la solicitud y procedencia de la medida y no propiamente la persona que será internada, vulnerando su derecho a decidir de manera independiente respecto de su situación personal, libertad y salud.

j. Advierte que la norma *ipso facto* desconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que viven con alguna deficiencia transitoria o permanente, considerándolas como personas incapaces de tomar sus propias decisiones, de ahí que el legislador poblano tiene la obligación de reconocer y respetar en todo momento la capacidad de tomar decisiones de las personas con algún trastorno mental y de comportamiento, y al no hacerlo, impidió la manifestación de su voluntad respecto de un tema fundamental en su vida como lo es la salud. Ello, pues del análisis de la ley impugnada, no se desprende ningún otro artículo encaminado a salvaguardar la voluntad de las personas sometidas a este tipo de internamiento, y en todo caso, de proporcionar acceso a un sistema de apoyo proporcional a las necesidades en la toma de decisiones.

k. En ese sentido, señala que pese a que existen casos severos en los que conocer la voluntad de las personas puede parecer imposible, lo cierto es que



las autoridades, particularmente médicas, tienen la obligación de llevar a cabo todas las medidas posibles para buscar obtenerla a través de un sistema de apoyo integrado por personas cercanas a la persona, profesionistas en la salud, psicólogos, psiquiatras, abogados, que a través de un trabajo multidisciplinario pudieran desentrañar su voluntad, y en caso de que no diera resultado, a través de las personas más cercanas, procurar que las decisiones se tomen conforme a la experiencia de vida de la persona y sus intereses en general, sin que se llegue a una influencia indebida.

l. Argumenta la evidencia de que el desconocimiento de la capacidad jurídica no tiene una justificación válida derivado del nuevo paradigma de la discapacidad, pues existen medidas encaminadas a conocer su voluntad aun en los casos más severos en los que el apoyo sea más intenso. En consecuencia, no tiene cabida en ningún ordenamiento jurídico la sustitución de la voluntad de esas personas respecto a cualquier tema que les pudiera afectar directamente.

m. Inconstitucionalidad del artículo 7, fracción V, en sus porciones normativas "en el caso de internamiento involuntario" y "o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente", por transgredir el consentimiento informado de cualquier tratamiento médico. La Comisión accionante señala que tal disposición vulnera el derecho al consentimiento informado de las personas con discapacidad, y, en consecuencia, su derecho a la salud.

n. El consentimiento informado implica que todos los tratamientos médicos deben ser informados y consentidos por los pacientes conforme a la explicación dada por el médico tratante, respetando la voluntad de los pacientes en todo momento respecto de si quieren o no continuar con dicho tratamiento. Por tanto, se conforma de dos derechos, el derecho a la información y la libertad de elección.

o. Señala que el consentimiento informado tiene que ser analizado e interpretado conforme a los artículos 5, 12 y 25 de la Convención, por lo que respecto a cualquier tratamiento médico tiene que ser: respetado y garantizado en igualdad de condiciones que las demás personas; se debe respetar la voluntad de la persona a quien se le encomienda algún tratamiento; y el acceso al derecho



a la protección de la salud debe ser sobre la base de un consentimiento libre e informado.

p. El artículo impugnado establece el derecho al consentimiento informado de las personas con discapacidad representada como un trastorno mental y del comportamiento; sin embargo, exceptúa dicho consentimiento cuando se trate de internamiento involuntario o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente.

q. Lo anterior desconoce la capacidad de tomar decisiones de forma independiente por el hecho de vivir con discapacidad, así, el legislador local estableció de manera general y sin considerar algún tipo de medida o apoyo para conocer la voluntad de las personas que serán sometidas a internamiento involuntario, respecto a cuestiones relacionadas con su salud, transgrediendo los derechos al consentimiento informado, a la libertad personal, dignidad, vida privada y el acceso a la información.

r. Esto, pues las personas tienen el derecho a decidir de manera independiente, conforme a sus intereses personales, en el desarrollo de su vida y salud, sobre si quieren o no someterse a determinado tratamiento médico, pues existe un gran número de variables que intervienen en esa decisión, como diferentes tratamientos médicos que, a juicio de las personas, sólo será aquel que consideren sea el más adecuado o al que quieren y estén dispuestas a llevar a cabo.

s. Además, respecto a la porción normativa "*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*", también resulta una norma demasiado amplia, permitiendo la discrecionalidad al personal médico para que, conforme a su arbitrio, estime qué tratamiento recomendado es el adecuado, sin antes consultarlo con el paciente o sus familiares.

t. Inconstitucionalidad de los artículos 49, fracción II, en su porción "*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*", y 52, párrafo primero, en su porción "*y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros*", por lenguaje discriminatorio. La Comisión accionante señala que el artículo 49 regula el internamiento de emergencia,



mismo que tendrá lugar cuando se requiera atención urgente o "*representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*", lo que constituye una discriminación indirecta, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental que han predominado históricamente, toda vez que se parte de una premisa basada en la "peligrosidad" de dicho sector.

u. Respecto al artículo 52, párrafo primero, en su porción "*y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros*", aduce que adolece del mismo vicio, pues admite el internamiento involuntario basado en estimaciones de "peligrosidad" perpetuando estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental.

v. El artículo 52 en su totalidad se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental, pues permite que se silencie y confine a esta población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que "molesten o importunen" al resto de la sociedad.

w. Además, en el caso de las discapacidades psicosocial, intelectual y mental se tienen concepciones relativas a violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza, entre otros, mismas que se proyectan en las porciones normativas impugnadas, por lo que bastaba que el legislador local estableciera que el ingreso de emergencia tendría lugar cuando se requiera asistencia urgente.

x. En consecuencia, se impone a las personas con discapacidad psicosocial, intelectual y mental, atribuciones que trastocan su dignidad humana y desconocen su autonomía humana, así como su capacidad para tomar decisiones.

3. Admisión y trámite. El Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, por proveído de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el cual admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de diecinueve de noviembre del mismo año.



4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** El Poder Local argumentó, en síntesis:

a. Cuestión previa. Señaló que los principios de conservación de la norma y el derecho son criterios hermenéuticos que debe considerar el juzgador constitucional al momento de valorar la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico. Ello, pues no debe perderse de vista el principio democrático que es fundamento de la ley ordinaria como de la propia Constitución, razón por la que los tribunales constitucionales únicamente deberán recurrir a la expulsión del orden jurídico como medida *in extremis*, esto es, primero deberán agotar todas las herramientas interpretativas y jurisdiccionales a su alcance para salvar la constitucionalidad de una norma impugnada, incluida la interpretación conforme.

b. Aduce que la completitud del orden jurídico implica que éste debe encontrar siempre una respuesta y se caracteriza por la aversión a las lagunas jurídicas. En ese sentido, si bien las más recientes elaboraciones de la teoría del derecho reconocen la existencia de diversas lagunas jurídicas, poco a poco alzan las voces respecto de la función integradora del juzgador constitucional mediante el colmado de lagunas.

c. Por otro lado, está la coherencia del orden jurídico, que se impone sobre un tribunal constitucional, en la medida que debe tener especial cuidado en no resolver o interpretar el sistema jurídico de manera que pueda devenir en incoherencias y contradicciones que le resten eficacia.

d. Lo anterior, aplicado al caso concreto, implicará que este tribunal no debe simplemente anular una disposición sin tener cuidado suficiente de asumir la consecuencia interpretativa que implicará la laguna jurídica resultante y, por tanto, deberá dar efectos a las sentencias de invalidez que procuren evitar dicho vacío, o en todo caso, llevar a cabo un ejercicio interpretativo que así lo evite.

e. Argumentos para sostener la validez de la norma. Aduce que de una interpretación literal del artículo 4 constitucional se desprende que será la ley la que definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en



materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

f. En ese sentido, inserta un cuadro comparativo de la ley impugnada con la Ley General de Salud para concluir que, toda vez que se trata de una facultad concurrente, el Congreso Local armonizó los artículos impugnados con la Ley General de Salud respecto del tratamiento de personas con discapacidad intelectual, mental o psicosocial, por lo que, en todo caso, la accionante debió impugnar la ley general.

g. Respecto del internamiento involuntario, es necesario precisar que cuando se realiza el internamiento de una persona con problemas de salud mental, quizá no se afecte su libertad, pues no es lo mismo recluir a un delincuente o a un enfermo contagioso que internar a una persona con problemas de salud mental sin voluntad. Tal afirmación requiere una matización. El internamiento involuntario afecta sin duda la libertad (deambulatoria) de la persona. Otra cosa es que el sujeto internado no sea él mismo "libre", es decir, que carezca de la capacidad de autogobierno que precisamente legitima la privación física de su libertad, luego entonces, un elemento fundamental es la voluntad de la persona.

h. Así, no tiene razón la accionante de impugnar la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción X y 52 de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, pues señala que hay una omisión legislativa, lo cual no acontece, ya que la ley impugnada reconoce a las personas con discapacidad su personalidad jurídica, además de que en la ley impugnada se han adoptado medidas para el apoyo y salvaguardias que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

i. En otro tema, respecto a la transgresión al consentimiento informado contenido en la porción impugnada del artículo 7, fracción V, la accionante no tiene razón, ya que si se lee el artículo en su integridad, queda claro que en su fracción II se dispone que las personas que padezcan un trastorno mental serán tratadas con respeto a su dignidad, cultura, valores y sin discriminación, lo que se corrobora con su fracción VII, que dispone que el tratamiento que reciba la persona con trastorno mental esté basado en un plan prescrito individualmente con historial clínico y revisado periódicamente y conforme a los principios médicos científicamente aceptados, como lo dispone la diversa fracción III.



j. El artículo 7, fracción V, impugnado, da cabal cumplimiento al artículo 4o. constitucional, al establecer en su fracción I que es un derecho de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento recibir atención de calidad y continuidad en materia de salud mental, garantizando su derecho a la salud. Asimismo, tampoco se transgrede el artículo 73, fracción XVI, constitucional.

k. Derivado de todo lo anterior, el artículo 7, fracción V, tampoco viola lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

l. En otro tenor, la accionante impugna la inconstitucionalidad de los artículos 49 y 52 por utilizar un lenguaje discriminatorio, sin embargo, no le asiste la razón, pues lo que las porciones impugnadas establecen es para darle una atención a los pacientes que sufren de un problema de salud mental y en ninguna parte se desprende que sirvan para confinar a esa población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que molesten o importunen, a través de estereotipos o estigmas que los excluyen, segreguen, aislen y desconocen la dignidad humana.

m. El espíritu de la ley es que se dé una atención integral a los pacientes con problemas de salud mental, ya que se prevé que el problema que tengan pueda representar un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás, y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros, lo que debe analizarse en todo el contexto de los artículos impugnados.

n. Asimismo, es criterio jurisprudencial de la Primera Sala de este Alto Tribunal, que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no puedan preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende de la apreciación particular de las circunstancias que concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional.



o. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se refiere a personas que sufren cualquier tipo de discapacidad, es decir, no es una regulación específica para personas con discapacidad mental, intelectual o psicosocial.

p. La Ley de Salud Mental del Estado no pretende transgredir lo dispuesto en el artículo 14 de la citada Convención, pues no prevé ni establece una privación ilegal o arbitraria de la libertad de una persona con discapacidad, sino que, prevé puntualmente una serie de requisitos estrictos que, excepcionalmente, pueden justificar la reclusión involuntaria de una persona con discapacidad mental o intelectual, y sólo cuando sea necesario para su propia protección o la de terceros. Dichos requisitos son garantías en favor de las personas con discapacidad mental o intelectual, que aseguran que no se les podrá recluir arbitrariamente y menos aún, de manera ilegal, lo que origina que sea una norma justa.

q. La ley impugnada tampoco prevé la aplicación de tratamientos médico-psiquiátricos forzosos. Únicamente establece la reclusión involuntaria en caso de que ello sea estrictamente necesario para la seguridad de la persona enferma o de terceros. La ley no permite la reclusión involuntaria basada únicamente en la discapacidad de una persona.

r. Así, la Convención no prohíbe la reclusión involuntaria, lo que prohíbe es que ésta sea ilegal o arbitraria, lo que no acontece en el caso.

s. Manifestado lo anterior, puede darse una indeseada reclusión ilegal o arbitraria, no obstante, esto será un problema de aplicación de la ley, de estricta legalidad y no de convencionalidad ni constitucionalidad.

t. En ese tenor, el Estado debe contar con las herramientas para proteger a la población, ya sea porque la persona puede infringirse autolesiones, o que pueda agredir a terceros. De acuerdo con la legislación penal de la mayoría de los países en un "Estado de derecho", padecer una enfermedad mental constituye una excluyente de responsabilidad (inimputabilidad) en caso de haber cometido un delito, lo que significa que pese a que se trate de un delincuente extremadamente peligroso, no se puede recluir en una cárcel pero sí se puede



internar en un centro de salud mental, aun en contra de su voluntad, y de hecho debe hacerse, en beneficio de la seguridad del propio enfermo, y especialmente, de otras personas a quienes podría dañar.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El Poder Local argumentó, en síntesis:

a. Reiteró los argumentos de la cuestión previa vertidos por el Poder Legislativo en su informe, relativos a los principios de conservación de la norma y el derecho, la interpretación conforme y la completitud y coherencia del orden jurídico.

b. La promulgación y publicación de las normas impugnadas no es inconstitucional o inconvencional, ya que el gobernador del Estado cuenta con dichas atribuciones de conformidad con la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

c. De conformidad con los artículos 1, 4, 73, fracción XVI y 124 constitucionales, y con el capítulo VII de la Ley General de Salud, es que se crea la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.

d. El derecho a la salud está reconocido en el artículo 4o. constitucional, que dispone que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución.

e. Dicha ley reglamentaria es la Ley General de Salud, que en su artículo 3, fracción VI, establece que se considera a la salud mental como materia de salubridad general.

f. Asimismo, de una comparativa entre la ley local impugnada y la Ley General de Salud, se advierte claramente la armonización que existe entre ambas, por lo que se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 4o. constitucional. Así, al ser la Ley General de Salud la que establece los lineamientos a seguir en



materia de salubridad general, queda claro que con la emisión de la norma impugnada se respetó el parámetro de regularidad constitucional, ya que, conforme al principio de materias concurrentes, la ley general de la materia constituye el parámetro de validez para el estudio de constitucionalidad de las leyes del Estado de Puebla en materia de salud.

g. Por otro lado, el derecho a la salud es un principio constitucional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públicos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, por tanto, la ley impugnada se creó con apego al artículo 1o. constitucional y a los artículos 7o. y 11 de la Constitución Local.

h. Los artículos impugnados se encuentran armonizados con la Constitución Federal, tratados internacionales, la Constitución Estatal y las leyes que de ella emanan. La Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, en sus artículos 1 y 3 reconoce y establece el respeto a los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, imponiendo una obligación a las autoridades en materia de salud, a garantizar y velar el cumplimiento de ese derecho mediante estrategias, acciones y políticas transversales.

i. En su artículo 5 se definen una serie de principios de la ley, y en su artículo 7 se establecen los derechos de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento, por lo que queda en evidencia que los derechos de las personas con alguna discapacidad mental están salvaguardados, incluido el derecho de audiencia, a través de la participación y el consentimiento informado.

j. Respecto al tratamiento e internamiento involuntarios, la accionante hace precisiones equivocadas al afirmar y no justificar que se violan los principios de igualdad y no discriminación de las personas con trastornos mentales y del comportamiento. Ello, porque la autoridad omitió desarrollar conceptos de invalidez o argumentos dirigidos a demostrar dicha inconstitucionalidad, debiéndose actualizar la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

k. Se precisa que el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se refiere de manera general a personas con cual-



quier tipo de discapacidad, no a una regulación específica para personas con discapacidad mental, intelectual o psicosocial. Esto adquiere relevancia si se toma en cuenta que la Ley General de Salud sí tiene destinatario específico, estableciendo el internamiento involuntario como medida extraordinaria, tomando en consideración la naturaleza de esta discapacidad, en la cual, a diferencia de otras, sí puede llegar a generar un riesgo en la vida y bienestar del sujeto en cuestión, así como de las personas que lo rodean.

l. Es relevante aclarar que el internamiento involuntario actúa como un mecanismo extraordinario y de emergencia para "suplir" la incapacidad temporal o permanente del paciente para manifestar su voluntad y consentimiento con el tratamiento médico prescrito. Sin embargo, en ningún momento pretende ser un mecanismo para contradecir la voluntad del paciente y en ningún caso deberá ser interpretado como tal. Esto es, el internamiento involuntario de ninguna manera deberá ser utilizado en contra de la voluntad del paciente, es decir, no es un internamiento forzoso.

m. Así, el legislador local no estableció una privación ilegal o arbitraria de la libertad de una persona con discapacidad, sino que, previó puntualmente una serie de requisitos estrictos que, excepcionalmente pueden justificar la reclusión involuntaria de una persona que vive con una discapacidad mental o intelectual, y sólo cuando sea necesario para su propia protección o la de terceros, estos requisitos son garantías en favor de las personas que sufren una discapacidad mental o intelectual, que aseguran que no se les podrá recluir arbitrariamente, y menos aún de manera ilegal.

n. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 53 de la norma impugnada, el internamiento involuntario se debe notificar a los familiares o al representante legal, al Juez de la causa, a quien el paciente indique o si es un menor o el internamiento es por orden de una autoridad, también se debe notificar a la fiscalía. También, el artículo 54 establece una serie de requisitos para que un internamiento pueda realizarse.

o. En ese sentido, el legislador se apegó estrictamente a la norma general, estableciendo requisitos y obligaciones para las autoridades en materia de



salud, así como a los médicos especialistas en el ramo. Uno de dichos requisitos es la intervención de la autoridad judicial que implica una "remisión normativa" a los criterios jurisprudenciales y convencionales en materia de discapacidad, de manera que las medidas de internación involuntaria que se prevén en la ley sean efectivamente aplicables al caso concreto y garanticen los derechos humanos del paciente. Así, lo que deberá hacer la autoridad judicial –por indicación de la propia ley– es verificar que esto sea así.

p. En ese orden de ideas, por la continua evolución y mejor comprensión de los criterios en materia de derechos humanos, no resulta necesario ni conveniente que la ley impugnada defina a detalle las cuestiones que deberá ponderar el Juez en cada caso, pues éstas serán diferentes y dadas a cada situación.

q. En conclusión, la ley impugnada de ninguna forma prevé la aplicación de tratamientos médico-psiquiátricos forzosos, sólo establece la reclusión involuntaria en caso de que ello sea estrictamente necesario para la seguridad de la persona enferma o de terceros, pues también es obligación de las autoridades el garantizar la seguridad tanto de la persona enferma como de quienes pudieran resentir un posible daño producto de alguna acción del sujeto que presente esta discapacidad.

6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon alegatos mediante escritos presentados de manera electrónica el veinticinco de febrero de dos mil veintidós y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de marzo del citado año, respectivamente.

8. **Cierre de la instrucción.** El ocho de marzo de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.



I. 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 Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna los artículos 5, fracción X, en su porción normativa "*e involuntario*"; 7, fracción V, en sus porciones normativas "*en el caso de internamiento involuntario*" y "*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*"; 49, fracción II, en su porción "*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*"; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad. Normas cuyo contenido es el siguiente:

¹ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"1. ...

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

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

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

² **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



"Artículo 5.

"Son principios de la ley:

"I. El respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento;

"II. La universalidad en el acceso al tratamiento de todas las personas con trastornos mentales y del comportamiento, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos por esta ley y demás disposiciones aplicables;

"III. La prevención de los trastornos mentales y del comportamiento con carácter prioritario para el Sistema Estatal de Salud;

"IV. El carácter público de las prestaciones que señala esta ley;

"V. Dar la atención a las personas que padezcan trastornos mentales y del comportamiento, en forma integral;

"VI. La transversalidad de las políticas de atención a las personas con trastornos mentales y del comportamiento;

"VII. La valoración de las necesidades de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, atendiendo a los criterios de equidad para garantizar la igualdad;

"VIII. Confidencialidad;

"IX. Consentimiento informado del paciente;

"X. Tratamiento voluntario e involuntario en entornos hospitalarios;

"XI. Tratamiento en atención comunitaria;

"XII. Competencia técnica;



"XIII. Acreditación para los profesionales en salud mental; y,

"XIV. Derechos y participación de las familias y los usuarios de salud mental."

"Artículo 7.

"Son derechos de las personas que padezcan un trastorno mental y del comportamiento:

"I. Recibir atención de calidad y continuidad en materia de salud mental;

"II. Ser tratado con respeto a su dignidad, cultura, valores y sin discriminación;

"III. Recibir un tratamiento conforme a los principios médicos científicamente aceptados;

"IV. Contar con un representante que cuide en todo momento sus intereses;

"V. Consentimiento informado de la persona o su representante, en relación al tratamiento a recibir. Sólo se exceptuará en el caso de internamiento involuntario, cuando se trate de caso urgente o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente;

"VI. A que le sean impuestas únicamente las restricciones necesarias para garantizar su protección y la de terceros. En todo momento, se deberá procurar que el internamiento sea lo menos restrictivo posible y que el tratamiento a recibir sea lo menos agresivo posible;

"VII. A que el tratamiento que reciba esté basado en un plan prescrito individualmente con historial clínico y revisado periódicamente;

"VIII. A no ser sometido a tratamientos irreversibles o que modifiquen la integridad de la persona;

"IX. A ser tratado y atendido en su comunidad o lo más cerca posible al lugar en donde habiten sus familiares o amigos; y,



"X. A la confidencialidad de la información sobre su persona."

"Artículo 49.

"El ingreso de las personas usuarias a las unidades que prestan servicios de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica podrá ser voluntario, de emergencia o por orden de autoridad competente y se ajustará a los procedimientos siguientes:

"I. El ingreso voluntario requiere de la indicación del médico tratante y de la autorización de la persona usuaria, ambas por escrito, informando a sus familiares o a su representante legal;

"II. El ingreso de emergencia se presenta en el caso de personas con trastornos mentales y del comportamiento severos que requieran atención urgente o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás, requiere la indicación de un médico psiquiatra y la autorización de un familiar responsable, tutor o representante legal, ambas por escrito. En caso necesario, la persona usuaria puede ingresar por indicación escrita del médico a cargo del servicio de admisión de la unidad hospitalaria. En cuanto las condiciones de la persona usuaria lo permitan, deberá ser informado de su situación de internamiento, para que, en su caso, su condición cambie a la de ingreso voluntario; y,

"III. El ingreso por orden de autoridad se lleva a cabo cuando lo solicita una autoridad judicial siempre y cuando el usuario lo amerite de acuerdo con el examen médico psiquiátrico."

"Artículo 52.

"Será involuntario el internamiento, cuando por encontrarse la persona impedida para solicitarlo por sí misma, por incapacidad transitoria o permanente, sea solicitado por un familiar, tutor, representante legal o, a falta de los anteriores, otra persona interesada, que en caso de urgencia solicite el servicio y siempre que exista la intervención de un médico calificado, que determine la existencia



de un trastorno mental y del comportamiento y que debido a dicho trastorno existe un peligro grave o inmediato para sí mismo o para terceros.

"La decisión de internar a una persona deberá ser notificada a su representante, así como a la autoridad judicial.

"El internamiento involuntario será revisado por la autoridad judicial a petición de la persona internada o de su representante. La resolución de la autoridad judicial deberá estar fundada en dictamen pericial y, en caso de que se resuelva la terminación del internamiento, deberá establecer un plazo para que se ejecute la misma. En todo caso, durante dicho procedimiento deberá garantizarse la defensa de los intereses de la persona internada."

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el doce de octubre de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles trece de octubre al jueves once de noviembre de dos mil veintiuno. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el once de noviembre del citado año, resulta inconcusos que es oportuna su promoción.

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."



IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que México es Parte. Debido a que hace valer la transgresión a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica, libertad, consentimiento informado y no discriminación de las personas con discapacidad.

14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 168/2021 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

15. La representación legal de la presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.⁴

16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para repre-

⁴ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

"Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



sentar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

V.1. Primera causal de improcedencia

17. El Poder Ejecutivo Local argumenta que la promulgación y publicación de las normas impugnadas no es inconstitucional o inconvencional, ya que cuenta con dichas atribuciones de conformidad con la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

18. Argumento que, si bien no es propiamente una causa de improcedencia, debe desestimarse, pues lo cierto es que el Ejecutivo Local, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA 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."⁵

⁵ Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local



V.2. Segunda causal de improcedencia

19. Por otro lado, el mismo Poder Ejecutivo Local argumenta que respecto al tratamiento e internamiento involuntarios, la Comisión accionante hace precisiones equivocadas al afirmar y no justificar que se violan los principios de igualdad y no discriminación de las personas con trastornos mentales y del comportamiento. Ello, porque omitió desarrollar conceptos de invalidez o argumentos dirigidos a demostrar dicha inconstitucionalidad, debiéndose actualizar la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

20. Dicha causal es infundada, pues como se advierte en el escrito inicial de demanda, la Comisión accionante aduce en esencia que con el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiátrica se vulneran los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial; y, por otro lado, argumentó que se transgrede el derecho a la no discriminación de estas personas por considerar el internamiento o el tratamiento médico a seguir, atendiendo a su peligrosidad, perpetuando así estereotipos. Lo cual, transgrede lo dispuesto en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas

21. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla por considerar, esencialmente, que con el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiátrica se vulneran los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y consentimiento informado de las personas con discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial; y, por otro lado, argumentó que se trans-

se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital: 164865.



grede el derecho a la no discriminación de estas personas por considerar el internamiento o el tratamiento médico a seguir, atendiendo a su peligrosidad, perpetuando así estereotipos. Asimismo, dicha Comisión estableció las razones por las cuales el presente asunto debe ser analizado a la luz del modelo social de discapacidad propuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ello porque considera que la regulación impugnada involucra a personas que viven con alguna alteración de la salud mental, mismas que forman parte del universo de las discapacidades intelectuales, mentales y/o psicosociales.

22. Sin embargo, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con discapacidad, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.⁶

23. La Suprema Corte de Justicia considera que, en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria,⁷ se debe suplir la queja de los conceptos de invalidez planteados en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta. Por las razones que se exponen a continuación, concluimos que existe ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad y que ésta invalida la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla en su totalidad, expedida

⁶ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

⁷ **Artículo 71 de la ley reglamentaria.** "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."



mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad

24. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principios generales, entre otros, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad, no discriminación, accesibilidad, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.⁸ Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención. Los Estados deberán celebrar consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.⁹

⁸ **Artículo 3.** Principios generales.

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."

⁹ **Artículo 4.** Obligaciones generales.

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;



25. Por su parte, este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.

"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

"f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

"g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

"4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

"5. Las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones."



26. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁰ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

27. En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

¹⁰ Resuelta el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI —únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"—, 16, fracción VI —sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"—, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



28. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,¹¹ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.

29. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.¹² En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.¹³

¹¹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos.

¹² "14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las normas uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos." A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

¹³ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.



30. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,¹⁴ el Tribunal Pleno invalidó preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.

31. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

32. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros". El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el

"Artículo V.

"Los Estados Parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente convención. ..."

¹⁴ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.¹⁵

33. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,¹⁶ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León en su totalidad, a pesar de haberse impugnado únicamente algunos de sus artículos, pues consideró que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo. Si bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.

34. En ese asunto, el tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; y, c) con inde-

¹⁵ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

¹⁶ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



pendencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

35. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁷ esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

36. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad partiendo esencialmente de lo previsto en la propia Convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3 ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.

37. Así, del Preámbulo de la mencionada Convención se consideró conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t); y, v), que establecen lo siguiente:

"Los Estados Partes en la presente convención,

" ...

"e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras

¹⁷ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,

" ...

"i) Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,

" ...

"m) Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,

" ...

"t) Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,

" ...

"v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comuni-



caciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."

38. Se señaló que de los incisos reproducidos se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma Convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

39. De esta forma, en el precedente citado se determinó que la participación de las personas con discapacidad debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo dentro del cual se debe garantizar su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños



con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el Decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado



puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

• **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones. Además, resulta importante puntualizar que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

40. Además, en el referido precedente se señaló que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan en la aplicación y el seguimiento de la Convención, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4o., párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

"15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Partes deberían incluir la obligación de **celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del gobierno.** Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como **medida obligatoria antes** de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por tanto, **las con-**



sultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.

"16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás.(8) El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados Partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

"17. La obligación jurídica de los Estados Partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano(9). Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

"1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

"18. La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad', que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas**, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el**



conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.(10)

"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Partes que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

"20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

"2. 'Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente'

"21. La 'celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**' con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.



"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil**. Las consultas **abiertas** dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

"23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué**.

"3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad

"24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de 'incluir a los niños y las niñas con discapacidad' de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños**. Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados Partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.



"25. Los Estados Partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a la autonomía personal** reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos¹¹. Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención.

"26. Los Estados Partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

"4. Participación plena y efectiva

"27. La 'participación plena y efectiva' [art. 3 c)] en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados Partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias**.

"28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas,



las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundaría en mejores resultados para esos procesos decisorios. La participación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado.**

"29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la Convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos⁽¹³⁾ y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

"30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados Partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (art. 29 de la Convención).

"31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados Partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.



"32. Los Estados Partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo, en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

"33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados Partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto**. Los Estados Partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas."

41. De igual forma se destacó, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

"Artículo V.

"1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, **la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente convención.** ..."



42. Por lo anterior, este Pleno señaló que deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

"Principales ámbitos de participación

"1. Armonización jurídica

"83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.**

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley



sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

43. En el mismo sentido, en el referido precedente se señaló que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y **lenguaje sencillo**, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."



44. Se destacó que en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:¹⁸

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

45. Por último, se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

¹⁸ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.



46. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

47. Finalmente, este Tribunal Pleno ha continuado sentando el parámetro de las consultas a personas con discapacidad de manera reciente en las **acciones de inconstitucionalidad 239/2020**,²⁰ **299/2020**,²¹ **129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**²² **y 168/2020 y su acumulada 177/2020**²³ donde se

¹⁹ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²⁰ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, 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 con reserva de criterio y en contra de la referencia a la controversia constitucional 32/2020, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del noventa y dos al noventa y seis y el último enunciado del ciento dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; y 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 por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

²² Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, 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 a la declaración de



han invalidado disposiciones de leyes de educación de diversas entidades federativas que regulaban una educación inclusiva.

48. Establecido el parámetro de la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla sí es susceptible de incidir en los derechos humanos de las personas con discapacidad, pues atendiendo a su propio objeto²⁴ reconoce el derecho a la **salud mental**; regula bases y modalidades para garantizar el **acceso a los servicios de salud mental**; regula los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, **tratamiento, rehabilitación y fomento** de la **salud mental**, y garantiza y promueve el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con **trastornos mentales** y del comportamiento.

49. Cabe precisar que la Organización Mundial de la Salud ha definido a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, por tanto, la salud mental es un componente integral y esencial de la salud.²⁵

invalides de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto Número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

²³ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, 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 del apartado III, relativo al estudio, en su tema 2, denominado: "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta a pueblos indígenas y personas con discapacidad.", consistente en declarar la invalidez de los artículos 23 del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

²⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público, de interés social y tiene por objeto:

"I. Reconocer el derecho a la salud mental, así como establecer mecanismos para su garantía;

"II. Regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental en el Estado de Puebla conforme a los principios constitucionales en materia de derechos humanos;

"III. Regular los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental; y,

"IV. Garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento."

²⁵ Organización Mundial de la Salud, consultable en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>



50. Asimismo, dicha organización ha señalado que es esencial no sólo proteger y promover el bienestar mental de los ciudadanos, sino también satisfacer las necesidades de las personas con trastornos de salud mental.

51. La organización ha brindado una definición de salud mental, entendida como: "un estado de bienestar en el cual el individuo se da cuenta de sus propias aptitudes, puede afrontar las presiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente y es capaz de hacer una contribución a su comunidad".²⁶

52. Por otra parte, el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término personas con discapacidad comprende "a aquellas que tengan **deficiencias** físicas, **mentales**, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".²⁷

²⁶ Promoción de la salud mental: conceptos, evidencia emergente, práctica: informe compendiado. Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias en colaboración con la Fundación Victorian para la Promoción de la Salud y la Universidad de Melbourne. 2004. Consultable en https://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf

²⁷ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 1.

"Propósito

"...

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad

"Artículo I.

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por:

"1. Discapacidad

"El término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. ..."

Ley General de Salud

"Artículo 173. Para los efectos de esta ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás."



53. Además de acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la **discapacidad "significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social"**.

54. La discapacidad, entonces, son deficiencias que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impiden gozar de sus derechos humanos en igualdad de circunstancias que el resto de las personas. Dichas deficiencias pueden ser de diferentes tipos: mentales, sensoriales, físicas o intelectuales.

55. Como se observa, la definición de discapacidad mental o psicosocial está relacionada con los trastornos mentales que no tienen un diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado, por lo que generan alteraciones significativas que desembocan propiamente en una deficiencia que, derivado de las barreras sociales y actitudinales, impiden que las personas puedan desenvolverse e incluirse en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de las personas, y que sean discriminadas y estigmatizadas.²⁸

²⁸ Al respecto, la 66A. Asamblea Mundial de la Salud señaló: "13. Con frecuencia, los trastornos mentales hunden a las personas y a las familias en la pobreza. La carencia de hogar y la encarcelación impropia son mucho más frecuentes entre las personas con trastornos mentales que en la población general, y exacerban su marginación y vulnerabilidad. Debido a la estigmatización y la discriminación, las personas con trastornos mentales sufren frecuentes violaciones de los derechos humanos, y a muchas se les niegan derechos económicos, sociales y culturales y se les imponen restricciones al trabajo y a la educación, así como a los derechos reproductivos y al derecho a gozar del grado más alto posible de salud. Pueden sufrir también condiciones de vida inhumanas y poco higiénicas, maltratos físicos y abusos sexuales, falta de atención y prácticas terapéuticas nocivas y degradantes en los centros sanitarios. A menudo se les niegan derechos civiles y políticos, tales como el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, la libertad personal, el derecho de voto y de participación plena y efectiva en la vida pública, y el derecho a ejercer su capacidad jurídica en otros aspectos que les afecten, en particular el tratamiento y la atención. Así, las personas con trastornos mentales suelen vivir situaciones de vulnerabilidad y pueden verse excluidas y marginadas de la sociedad, lo cual representa un importante impedimento para la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. La convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, vinculante para los Estados Partes que la han ratificado o se han adherido a ella, protege y fomenta los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las que padecen trastornos mentales e intelectuales, y también estimula su inclusión plena en la cooperación internacional, y en particular en los programas internacionales de desarrollo."



56. A título ilustrativo, la Segunda Sala se ha pronunciado en torno a que "cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina 'enfermedad mental', 'problema de salud mental', 'padecimiento mental', 'enfermedad psiquiátrica' o que presente una 'deficiencia mental', ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad. En este sentido, gozan de un marco jurídico particular de protección en razón de su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico."²⁹

57. Es por lo anterior que este Tribunal Constitucional considera que la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al ser el marco jurídico particular de protección en materia de salud en el referido Estado y regular bases y modalidades para garantizar el **acceso a los servicios de salud mental**; mecanismos para –entre otros– el diagnóstico, **tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental**, y garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos de las personas con **trastornos mentales** y del comportamiento, sí debió ser consultada.

58. Precisado lo anterior, se debe analizar si el Congreso del Estado de Puebla consultó a las personas con discapacidad de esa entidad.

59. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como del informe que le fue solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya consultado a las personas con discapacidad de forma previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferente-

²⁹ Cfr. Tesis 2a. LVI/2019 (10a.), de rubro: "PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 421 y registro digital: 2020600 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas».



mente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

60. Lo anterior es así, ya que el veintidós de enero de dos mil veintiuno se recibió en la Secretaría General una iniciativa presentada por parte del diputado Marcelo Eugenio García Almaguer, que fue turnada el veintiséis de enero siguiente a la Comisión de Salud.

61. Posteriormente, el quince de julio de dos mil veintiuno, dicha Comisión emitió el Dictamen 173 en el sentido de que la iniciativa era procedente con algunas modificaciones realizadas por la propia Comisión, lo cual fue aprobado por unanimidad. En esa misma fecha, la diputada María del Rocío García Olmedo presentó una proposición reformativa al dictamen.

62. En sesión celebrada el mismo quince de julio de dos mil veintiuno, en el Pleno del Congreso del Estado de Puebla se dispensó por unanimidad de votos la lectura del dictamen, se dio participación a algunos diputados y se desahogaron las proposiciones reformativas presentadas por la diputada María del Rocío García Olmedo, mismas que fueron aprobadas por unanimidad de votos. Finalmente, el dictamen con minuta de Decreto fue aprobado por treinta y seis votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, el cual fue enviado al Ejecutivo del Estado para su publicación.

63. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo Local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa a personas con discapacidad antes de que expidiera la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.

64. No pasa inadvertido que tanto en el diario de debates como en la versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Puebla de quince de julio de dos mil veintiuno³⁰ el diputado Marcelo Eugenio García

³⁰ Página 121 del diario de los debates y página 129 de la versión estenográfica de la sesión.



Almaguer, quien presentare la iniciativa para la Ley Estatal de Salud Mental, señaló que presentó dicha iniciativa después de conversar con profesionales de la salud, directores de hospitales de Puebla y de expertos; sin embargo, ello no puede considerarse como una consulta a personas con discapacidad u organizaciones de personas con discapacidad o que las representen pues no se observa que hayan sido convocadas a dichas conversaciones previo a la presentación de la iniciativa.

65. Tampoco pasa inadvertido que con la emisión de la ley impugnada, fue una pretensión de la Legislatura Local, de acuerdo con lo narrado por ambos Poderes demandados en sus respectivos informes, el armonizar con la Ley General de Salud; sin embargo, como se ha sentado, las entidades federativas se encuentran obligadas a respetar el derecho humano a la consulta de personas con discapacidad, previamente a la emisión de una norma que les afecte, con independencia de que su actuar haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

66. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte, radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

67. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un acto legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

68. Es por lo anterior que este Tribunal Pleno considera que se actualiza una violación de estudio preferente, pues el Poder Legislativo Local fue omiso en



consultar a las personas con discapacidad previo a la expedición de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ante la ausencia de la consulta en los términos fijados, se verifica una violación convencional abstracta que conlleva la invalidez de toda la ley impugnada, pues sin la consulta previa es imposible saber con certeza si las medidas impugnadas –y otras que la ley establece– benefician o perjudican a las personas con trastornos de salud mental.

69. Ya que se ha declarado inconstitucional el Decreto impugnado en su totalidad, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora sobre los preceptos impugnados.³¹

VII. EFECTOS

70. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

71. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se **declara la invalidez** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado el doce de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

³¹ Cfr. Jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto siguiente: "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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital: 181398.



72. Efectos específicos de la declaratoria de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."³²

73. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

74. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

³² Cuyo texto es: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



75. Ahora bien, respecto a la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, debe precisarse que este tribunal ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

76. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

77. Cabe puntualizar que en diversos precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos diferentes para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, como son ciento ochenta días naturales³³ o, incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

78. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente

³³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.



apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

79. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Puebla. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular diversos aspectos relacionados con la salud mental de personas con discapacidad, debe estimarse que la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, derivada de la ausencia de consulta a personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en materia de salud mental.

80. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Puebla para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que la declaratoria de invalidez surtirá efectos, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de salud mental.

81. Lo anterior, en el entendido de que la consulta debe tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Salud Mental del Estado que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

82. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado atender a lo resuelto en la presente



ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en materia de salud mental, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

83. Similares consideraciones se sostuvieron en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**.³⁴

VIII. DECISIÓN

84. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidéz** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo,

³⁴ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.



previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Las señoras Mi-



nistras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN QUE ADUCE LA EXISTENCIA DE UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PENDIENTE DE RESOLVERSE Y, ADEMÁS, SOLICITA LA ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 DE LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO).



VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR LA CONSULTA ANTES DE SU EMISIÓN.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SU AUSENCIA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

X. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE, ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44 AL 48 DE LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, 40, 41 Y DEL 44 AL 48 DE LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO).



XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, 40, 41 Y DEL 44 AL 48 DE LA LEY NÚMERO 464 DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

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

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 299/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los capítulos **VI**, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39, 40 y 41; y **VIII**, denominado "Educación inclusiva", conformado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48, todos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el veintitrés de octubre del dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la "Comisión" o "promovente") presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.



3. Los capítulos VI y VIII denominados "Educación indígena" y "Educación inclusiva", respectivamente, de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. Los capítulos impugnados contienen disposiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculados con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

5. A efecto de argumentar sobre su invalidez, la promovente lo expone en dos apartados.

A. Falta de consulta indígena.

6. Después de exponer el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad del derecho a la consulta indígena, la promovente señala que el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena respecto del capítulo VI, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39, 40 y 41, ya que éstos impactan directamente a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero. Es decir, en ellos:

- Se garantiza el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.

- Se prevé que las acciones educativas de las autoridades contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, así como ampliar la cobertura en las instituciones educativas para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas.

- Además, que la educación indígena deberá atender a las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe, además de basarse en



el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado.

- Se prevé la obligación de las autoridades educativas de realizar consulta de buena fe, de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada que prevean medidas legales en materia educativa relacionada con esos grupos.

- Se detallan acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas estatales y municipales, como lo es, el fortalecimiento de las escuelas de educación indígena, el desarrollo de programas educativos que reconozcan la herencia cultural de esos pueblos y comunidades, crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, entre muchas más.

7. La promovente señala que las disposiciones impugnadas sí impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares los pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas en relación con el ejercicio del derecho a la educación.

8. Lo anterior, ya que se estableció que se garantizaría el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

9. También establecen que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimiento y tradiciones, lo que también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y de sus tradiciones.

10. Finalmente, se detallan diversas acciones que deberán llevar a cabo las autoridades educativas estatales y municipales en materia de educación indígena.

B. Falta de consulta a las personas con discapacidad.

11. La Comisión señala que en la emisión del capítulo VIII denominado "Educación inclusiva" conformado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley



Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, no existió consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, ya que dichos artículos sí les impactan directamente. Es decir, en ellos:

- Se precisa que la educación inclusiva es el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limiten el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

- Se señala que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.

- Se prevé que la educación inclusiva tiene la finalidad de favorecer el aprendizaje de todos los educandos, con énfasis en los que están marginados o en riesgo de estarlo y que, para tal efecto, se deberán implementar determinadas acciones:

- Favorecer al máximo el logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

- Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

- Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

- Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal.

- Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.



- Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad.

- Se garantizará el derecho a la educación de los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

- Se detallan las medidas que debe realizar la autoridad educativa para brindar la educación pertinente a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, así como aquellas actividades que deberá efectuar para asegurar la educación inclusiva.

12. La accionante señala que las disposiciones que integran dicho capítulo son normas encaminadas a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

13. Esa tesis, indica, que el Congreso Local no cumplió con la obligación de realizar una consulta previa y estrecha con las personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente, pues es imperioso que sean escuchadas, ya que la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria.

14. Señala que del procedimiento legislativo no se desprende que se haya celebrado consulta previa a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano. El Congreso Local al expedir la ley impugnada omitió respetar y garantizar el derecho humano a la consulta previa y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia. Por tanto, ese vicio formal tiene un potencial invalidante de la ley impugnada.

15. **Admisión y trámite.** El veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar



y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 299/2020, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

16. Posteriormente, el Ministro instructor admitió la demanda el veintisiete de noviembre de dos mil veinte y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y requirió al Poder Legislativo Local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

17. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 71, 72, 90 y 91 de la Constitución Local promulgó y publicó la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, actuando en estricto cumplimiento y apego a su facultad constitucional.

18. Por otra parte, en cuanto a la invalidez del capítulo VI, denominado "Educación indígena", señala que si bien es cierto, el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa contenida en el artículo 2o. de la Constitución Federal, no siempre significa que deba llevarse a cabo cuando se vean involucrados en alguna decisión implementada por alguna autoridad en el ámbito de sus atribuciones, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, y que a su vez, pueda causar impactos significativos que les agravie. Es decir, que impacte en las condiciones de vida y en el entorno de los pueblos indígenas.

19. En esa línea, agrega que en el caso, no era necesario agotar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, al no surtir el presupuesto hipotético de una afectación a sus intereses, ya que las normas controvertidas prevén derechos a su favor. Es decir, en ellos se prevé la forma y términos de cómo



el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la educación cuando se trate de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Además, de que se establece consultar de buena fe, de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones nacionales e internacionales, cada vez que prevean medidas en materia educativa. Por tanto, al no perjudicarlos no era necesaria la consulta alegada.

20. Finalmente, en relación con el capítulo VIII denominado "Educación inclusiva", refiere que no ha violado el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, ya que las normas impugnadas tutelan la forma y términos en que se debe impartir la educación a las personas con discapacidad, ajustándose a lo que establece la Constitución Federal y la convención en la materia.

21. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de veintitrés de octubre de dos mil veinte, que contiene el mencionado decreto.

22. Informe del Congreso del Estado de Guerrero. El Poder Legislativo del referido Estado manifestó que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,¹ porque la acción de inconstitucionalidad 121/2019 se encuentra pendiente de resolverse. Además, solicita la acumulación de expedientes.

23. Por otro lado, señala que es cierto que el Pleno del Congreso Local emitió la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero en estricto cumplimiento a su facultad constitucional sin que haya violentado derechos fundamentales.

24. También señala que los conceptos de invalidez son infundados, ya que la ley impugnada fue emitida en cumplimiento al sexto transitorio de la Ley General

¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"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."



de Educación,² la cual entró en vigor el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, a consecuencia de la reforma publicada el quince de mayo de dos mil diecinueve, por la que se reformaron los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Federal en materia educativa. Señala que la ley de educación impugnada retoma el contenido íntegro de la Ley General de Educación, pues sólo estaba facultado para legislar de forma armónica y homologada a los parámetros y criterios previstos en la ley general.

25. Agrega que a su juicio no era obligatoria la consulta previa, sino en todo caso, le correspondía llevarla a cabo al Congreso de la Unión, al momento de emitir la Ley General de Educación, pues en ella se ordena la armonización normativa, además de que establece las bases y principios que tienen que ser considerados por las Legislaturas de las entidades federativas en materia de educación. Por tal motivo, la ley impugnada tiene legitimación constitucional en la que se cumplieron con todas las etapas del proceso legislativo y no invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

26. Además, en el dictamen de la Ley General de Educación, el Congreso de la Unión a través de la Comisión de Educación desarrolló diversas audiencias públicas y reuniones de trabajo en las que recibieron diversas propuestas ciudadanas, las cuales fueron presentadas electrónicamente y de manera física. Es decir, se recibieron opiniones de las Comisiones de Pueblos Indígenas y de Atención a Grupos Vulnerables en sentido positivo. Por tal motivo, al estar ampliamente consultados y discutidos, en particular, los artículos referentes a la educación indígena e inclusiva, es que la ley, ahora impugnada, se encuentra investida de constitucionalidad y legalidad.

27. Las normas impugnadas contienen acciones que benefician a las comunidades indígenas y afromexicanas dotándolos de derechos educativos con los que no contaban antes. En cuanto a las personas con discapacidad prevén un conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que

² "Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."



limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Por tanto, no puede tener impactos significativos, pues deben analizarse a la luz de los beneficios que se les otorga.

28. Por otra parte, señala que se dejaron a salvo los derechos de estos grupos, puesto que en el quinto transitorio de la ley impugnada prevé, que las autoridades educativas realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, a pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en la aplicación de las disposiciones de la referida ley impugnada.

29. Finalmente, indica que debido a la emergencia sanitaria derivada del nuevo virus COVID 19, no era factible llevar a cabo las consultas, ya que implican un contacto directo con diversas personas, lo que provocaría un riesgo a la salud.

30. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. No formularon opinión en relación con el presente asunto.

31. Cierre de instrucción. El veinte de abril de dos mil veintiuno, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

32. 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),³ de la Constitución

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General «Plenario» 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

III. OPORTUNIDAD

33. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

34. El decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

35. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria en la materia,⁵ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En el caso, el plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del sábado veinticuatro de octubre al domingo veintidós de noviembre de dos mil veinte.

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

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

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **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."



36. Por lo tanto, si la demanda se presentó al día hábil siguiente, esto es, el lunes veintitrés de noviembre del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

37. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que México es Parte. Debido a que hace valer la falta de consulta en la emisión de la ley impugnada.

38. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.⁶

39. La representación legal de la presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.⁷

40. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este

⁶ La presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

⁷ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."

"Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

41. El Poder Ejecutivo demandado manifestó que, de conformidad con los artículos 71, 72, 90 y 91 de la Constitución Local, actuó en estricto cumplimiento y apego a su facultad constitucional en la promulgación y publicación de las normas impugnadas. Sin embargo, si bien no es precisamente 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.⁸

42. Por otra parte, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo en la que afirma actualizarse la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia⁹ porque existe una diversa acción de constitucionalidad 121/2019 pendiente de resolverse y, además, solicita la acumulación de expedientes. Ello, porque a juicio de este Alto Tribunal no se cumplen con los requisitos para que se actualice dicha causa de improcedencia.

43. En efecto, constituye un hecho notorio¹⁰ para este Tribunal Pleno, que la mencionada Comisión promovió la diversa acción de inconstitucionalidad

⁸ 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*, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419.

⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"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."

¹⁰ Sirven de apoyo, por analogía, las tesis de rubros, textos y datos de identificación siguientes: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código



121/2019, en la que impugnó los artículos 56, 57 y 58 contenidos en el capítulo VI denominado "De la educación indígena", los numerales 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 contenidos en el diverso capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva", así como los diversos 109 y 106, último párrafo, en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", **todos de la Ley General de Educación**, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve. Dicha acción fue admitida por el Ministro instructor el cinco de noviembre de dos mil diecinueve, en donde tuvo como autoridades demandadas al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal.

44. Ahora, como se observa, no existe identidad de partes, ya que, si bien en ambas acciones de inconstitucionalidad coincide la parte promovente que es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cierto es que se trata tanto de autoridades demandadas como de normas impugnadas distintas.

Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Pleno. Novena Época. Tesis: P./J. 74/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial.". Pleno. Novena Época. Tesis: P./J. 43/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102.



45. En la acción de inconstitucionalidad 121/2019, la parte promovente es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las autoridades demandadas son el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal. Mientras que en la presente acción de inconstitucionalidad 299/2020, la promovente es la misma Comisión, y las autoridades demandadas son los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero.

46. Aunado a que, las normas impugnadas son distintas, ya que en la acción de inconstitucionalidad 121/2019 se impugnan diversos artículos de la Ley General de Educación, mientras que en la acción de inconstitucionalidad 299/2020 se impugnan distintos artículos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

47. Por tanto, al no existir identidad de partes ni de normas o actos impugnados, no procedía la acumulación como lo señala el Poder Legislativo Local, en consecuencia, lo procedente es desestimar su planteamiento.

48. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Guerrero, ni esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

49. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el capítulo VI denominado "Educación indígena", así como el diverso capítulo VIII denominado "Educación inclusiva", ambos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente



vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

50. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión, primero se analizará la constitucionalidad de capítulo **VI**, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39, 40 y 41 **(A)** y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del capítulo **VIII** denominado "Educación inclusiva" integrado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48, todos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero **(B)**.

A. Estudio sobre la falta de consulta indígena del capítulo VI, denominado "Educación indígena", de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

51. A efecto de emprender el análisis de este apartado es necesario exponer el contenido de los artículos impugnados:

**"Capítulo VI
"Educación indígena"**

"Artículo 39. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todos los educandos, personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas, contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, y ampliar la cobertura en las instituciones educativas de nivel básico, para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento; conforme al art. 3o. de la Constitución General en su párrafo 10.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

"Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipal consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales, cada vez que prevea medidas en



materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución General."

"Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar entre otras acciones, las siguientes:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas que existen en el Estado, a efecto de fortalecer, ampliar y difundirlas conforme al plan de programas de estudio vigente;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de personas docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y



"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, en igualdad de oportunidades y dando especial apoyo a los educandos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

52. Enseguida se establecerá el parámetro de control que rige la consulta indígena, conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que impacten a dichos grupos y, posteriormente, se analizará si las normas impugnadas se ajustan al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

Falta de consulta indígena

53. Este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

54. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**¹¹ donde el Municipio indígena de Cherán demandó la

¹¹ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



invalidez de una reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce.

55. Ahí se estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada. El Municipio actor denunció que se realizaron unos "foros de consulta", en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del Municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

56. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,¹² se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

57. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,¹³ promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí,

¹² Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹³ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el



se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27¹⁴ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

58. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**¹⁵ reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su

Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁴ "Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

"Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los Municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, Jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del instituto.

"El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

"Si el representante titular del instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(Adicionado P.O. 29 de mayo de 2014)

"Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí."

¹⁵ Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.



emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

59. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹⁶ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

60. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹⁷ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las

¹⁶ Resuelto del **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁷ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.



reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

61. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**¹⁸ invalidó el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a ponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

62. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019**,¹⁹ **81/2018**,²⁰ **136/2020**,²¹ **164/2020**²² y **127/2019**.²³

63. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.

64. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o., de la Constitución Federal y 6²⁴ y 7²⁵ del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 falladas el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 81/2018 fallada el 20 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 136/2020 fallada el 8 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

²² Acción de inconstitucionalidad 164/2020 fallada el 5 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

²³ Acción de inconstitucionalidad 127/2019 fallada el 13 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

²⁴ **Artículo 6**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

²⁵ **Artículo 7.** Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.



65. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.²⁶

66. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

²⁶ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone: "Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"...

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka Vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.



67. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

A. La consulta debe ser previa. Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.²⁷ Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.²⁸

B. Libre.²⁹ Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.³⁰

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."

Nota: La Corte IDH cita a su vez "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 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, apéndice A, párrafos 18 y 19.

²⁸ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

²⁹ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*"

³⁰ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías Relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los Pueblos Indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absqtle-03/information/absqtle-03-inf-03-es.pdf>



C. Informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

D. Culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

E. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

68. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

69. El Pleno ha considerado que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que concatenadas impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

70. Por lo tanto, **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:



a) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

71. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C del artículo 2o. constitucional, se les reconoce como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado artículo, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

72. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del Decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa referida.

73. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a los derechos



de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado de Guerrero previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

74. De las modificaciones impuestas al capítulo **VI**, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39, 40 y 41 se puede advertir lo siguiente:

- Por un lado, establece que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todos los educandos, personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Y por otro, que las acciones educativas de las autoridades contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, y ampliar la cobertura en las instituciones educativas de nivel básico, para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.
- Prevé que la educación indígena debe atender a las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado.
- También que las autoridades educativas, tanto estatal como municipal consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.
- Finalmente, en materia de educación indígena, las autoridades educativas realizarán una serie de acciones para fortalecer las escuelas de educación indígena; desarrollar programas educativos; fortalecer las instituciones públicas de formación docente; tomar en consideración las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, entre otras más.

75. De todo lo antes expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el decreto impugnado, sí son **susceptibles de afectar**



directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión de las normas impugnadas.

76. Como se observa, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos en materia de educación y los medios para garantizarlos, como lo es, el mecanismo de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en el artículo 40 de la ley impugnada. Por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas.

77. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si el Poder Legislativo del Estado de Guerrero consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

78. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Guerrero junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

79. Lo anterior es así, ya que el gobernador Héctor Antonio Astudillo Flores, a través de su secretario de general de Gobierno presentó la iniciativa con proyecto de Ley de Educación del Estado Libre y Soberano del Guerrero, mediante oficio SGG/JF/038/2019 de veinte de mayo de dos mil veinte ante el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, la cual fue turnada a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología para su estudio y dictamen.

80. Posteriormente, mediante dictamen en sentido positivo, dicha Comisión consideró pertinente la reforma a la ley, ya que se ajusta fielmente con las nuevas disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y a las reformas de la Constitución Federal en materia de educación. Además de que se hicieron adecuaciones de forma a la iniciativa con estricto apego a la técnica legislativa, sin que se generaran cambios de fondo que distorsionaran la esencia de la iniciativa.



81. En sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte en el Pleno del Congreso del Estado de Guerrero se le dio la primera lectura al dictamen. Posteriormente, el uno de octubre del mismo año, previa dispensa de la segunda lectura, se aprobó por unanimidad de votos y las reservas fueron desestimadas por mayoría de votos para quedar como originalmente se propuso el dictamen. En esa tesitura se aprobó el dictamen con proyecto de Ley de Educación del Estado Libre y Soberano del Guerrero, el cual fue enviado al Ejecutivo Local para su promulgación y publicación.

82. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo Local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, antes de que expidiera la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

83. No pasa inadvertido que la pretensión principal de la Legislatura Local con esta reforma, de acuerdo con la exposición de motivos, fue ajustarse a las nuevas disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, ello, derivado de las reformas a los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Federal en materia de educación.

84. Aunado a que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero en sus informes realizaron una serie de manifestaciones consistentes en que:

a) Al legislarse en materia educativa local, se realizó casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, de esa manera se ajustó a su sexto transitorio;³¹

b) El legislador local no podía exceder los límites establecidos en la ley general pues derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional por

³¹ Ley General de Educación

"Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."



lo que sólo estaba facultado para legislar de forma armónica y homologada a los parámetros y criterios previstos en la ley general;

c) La consulta no era obligatoria, sino en todo caso, correspondía al Congreso de la Unión, al momento de emitir la Ley General de Educación, pues en ella se ordena la armonización normativa;

d) La Ley General de Educación está ampliamente consultada y discutida, en especial, los artículos referentes a la educación indígena e inclusiva, por ello, la ley impugnada no vulnera derechos fundamentales;

e) Se dejaron a salvo los derechos de estos grupos, puesto que en el quinto transitorio de la ley impugnada³² se prevé que las autoridades educativas realicen consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativas a la aplicación de dichas disposiciones;

f) No puede tener impactos significativos, ya que ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas sino más bien se les beneficia; y,

g) No era factible llevar a cabo las consultas ya que implica un contacto directo con diversas personas lo que provocaría un riesgo a la salud derivado de la contingencia sanitaria.

85. Este Tribunal Pleno estima **infundados** los argumentos por los cuales se intenta justificar la falta de una consulta previa en materia indígena.

³² Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero

"**Quinto.** Las autoridades educativas en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en esta ley; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."



86. Respecto a los argumentos en los que, esencialmente, señala que únicamente se transcribieron los preceptos de la Ley General de Educación³³ a la ley local con el propósito de ajustarse, derivado de un mandato de armonización y que en todo caso era el Congreso de la Unión quien se encontraba obligado a llevar una consulta en materia indígena, esta Suprema Corte no puede aceptar tales razonamientos.

87. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

88. Lo anterior, ya que en el caso el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada, evidencia que aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, no se trata de una réplica, pues por mencionar un supuesto, a diferencia de lo dispuesto en la ley general en el artículo 57, fracción III, que establece que las autoridades educativas elaborarán, editarán, mantendrán actualizados, distribuirán y utilizarán materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional; la legislación local en materia de educación prevé en el artículo 41 que las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar, entre otras acciones, elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas que existen en el Estado, a efecto de fortalecer, ampliar y difundirlas conforme al plan de programas de estudio vigente.

89. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad –como se verá más adelante–, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

³³ "Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."



90. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte, radica en que las personas indígenas constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

91. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

92. También es infundado el argumento en el sentido de que debe atenderse al contexto actual vinculado con la pandemia, de manera que no resultaba factible exigir al Poder Legislativo Local, efectuar una consulta previa a la población indígena, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

93. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

94. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la Recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."



95. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a sectores históricamente discriminados.

96. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria el Poder Legislativo Local debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.³⁴

97. En cuanto al argumento en el cual sostiene que no puede tener impactos significativos ya que dichas normas los benefician, también es **infundado**. Al fallar **la acción de inconstitucionalidad 116/2019** este Tribunal Pleno sostuvo que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas por lo que no se puede realizar una valoración *a priori* sobre qué es lo que más les beneficia, cuando precisamente es el objetivo de una consulta indígena.

98. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración a su derecho a la no asimilación cultural.

99. Así, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena a fin de respetar el derecho a la autodeterminación de los

³⁴ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



pueblos y comunidades. A través de esa consulta pueden participar sobre un tema que es susceptible de impactar su cosmovisión, por lo que vedar esa oportunidad puede implicar una forma de asimilación cultural.

100. Por ejemplo, este tribunal ya ha señalado que no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2o. de la Constitución ya que sus alcances son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los Estados y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.

101. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que posiblemente el legislador no habría advertido unilateralmente.

102. Además, resulta desacertada la afirmación de los Poderes demandados, cuando señalan que los artículos no afectan la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas. Ello, porque no es el Estado central ni el legislador de forma unilateral quienes pueden disponer sobre lo que es mejor para los pueblos y comunidades indígenas. Ese razonamiento se inserta inclusive en una forma de colonialismo no sólo del derecho, sino también del ejercicio del poder al pretender determinar –y dominar– a los pueblos originarios estableciendo sin consulta algunas normas que, aparentemente, les favorecen.

103. No basta tampoco con el argumento de que con el quinto transitorio de la ley impugnada,³⁵ se hayan dejado a salvo los derechos de estos grupos al establecer que las autoridades educativas realicen consultas de buena fe y

³⁵ Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero

"Quinto. Las autoridades educativas en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en esta ley; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."



de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia de pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, ya que esa disposición no fue consultada y se establece *a priori*, pues las formas, métodos y límites sobre ese derecho, su entendimiento y contenido debe ser sometido a consulta.

104. Ahora bien, es necesario destacar que la accionante impugna la validez únicamente de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación Indígena", de la Ley de Educación del Estado de Guerrero, expedida mediante decreto publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.

105. Conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³⁶ en una evolución de criterio, este Tribunal Pleno considera invalidar exclusivamente los artículos referidos, que regulan aspectos concernientes a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

106. Este Tribunal Pleno de manera consistente ha señalado que la consulta forma parte integral del proceso legislativo. Sin embargo, conforme al nuevo criterio, su ausencia, en muchos casos, no tendrá el potencial de invalidar toda la ley sino, solamente, determinados artículos. Es decir, el vicio de invalidez por falta de consulta indígena o afroamericana no afecta todo el ordenamiento, sino sólo las disposiciones que guardan estrecha relación con la materia del deber de consulta.

107. Lo anterior, ya que una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin ley de educación, impactando en los derechos de toda la sociedad de la entidad federativa.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el 10. de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Este criterio se ha replicado por ejemplo en las acciones de inconstitucionalidad 179/2020, 214/2020 y 131/2020, votadas las dos primeras el 24 de mayo de 2021 y la última el 25 del mismo mes y año.



108. Es importante destacar que, conforme a la votación unánime de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial –es decir sólo sobre determinados artículos– la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Porque al realizarse se espera que los grupos a quienes va dirigida –pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

109. En consecuencia, al resultar **fundados** los motivos de invalidez expresados por la Comisión accionante, a efecto de no generar un vacío legislativo, lo procedente es declarar la invalidez parcial de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, únicamente el capítulo VI "Educación Indígena", que comprende los artículos 39 a 41.

B. Estudio sobre la falta de consulta a personas con discapacidad del capítulo VIII denominado "Educación inclusiva", de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

110. A efecto de emprender su análisis es necesario exponer el contenido de los artículos impugnados:

**"Capítulo VIII
"Educación inclusiva"**

"Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad y perspectiva de género, a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos."

"Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis



en quienes estén, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa estatal buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena, y en igualdad de condiciones y oportunidades en la educación y en la sociedad."

"Artículo 46. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:



"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, y con perspectiva de género, previa decisión y valoración de los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación e igualdad de oportunidades de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente y autoridades escolares para que, en el ámbito de sus competencias, y aplicando la perspectiva de género, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y presten los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todas las personas involucradas en educación."

"Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;



"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades de los educandos y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordos-ciegos reciban educación en los lenguajes, modos y medios de comunicación apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar con base a la perspectiva de género, que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 48. En el sistema educativo estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

111. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta para personas con discapacidad y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que los afecten y, posteriormente, se analizará si el decreto impugnado se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad.

112. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como un principio general, entre otros, la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.³⁷ Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes; en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, los Estados deberán celebrar consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con dis-

³⁷ Artículo 3. Principios generales. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



capacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.³⁸

113. Este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.

114. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,³⁹ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afecta directamente.

115. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.⁴⁰ En el

³⁸ Artículo 4. Obligaciones generales. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁹ Acción de inconstitucionalidad 101/2016, fallado el 27 de agosto de 2019 por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

⁴⁰ A/C.3/46/4, anexo I. También está en el Informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad en los Países en Desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la Resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

"14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de Comités Nacionales de Coordinación en la Esfera de la Discapacidad u órganos análogos."



mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.⁴¹

116. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,⁴² el Tribunal Pleno invalidó unos preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.

117. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

118. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de noso-

⁴¹ La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

"Artículo V

"1. Los Estados Parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existen dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. ..."

⁴² Acción de inconstitucionalidad 68/2018, fallada el 27 de agosto de 2019 por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



tros sin nosotros". El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.⁴³

119. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,⁴⁴ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Sin bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.

120. En ese asunto, el tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

121. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,⁴⁵ esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

⁴³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 1/2017, fallada el 1 de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá. Ausentes la Ministra Piña Hernández y el Ministro Franco González Salas.

⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada el 21 de abril de 2020 por unanimidad de once votos.



122. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, por lo que determinó que su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.



La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones. Además, resulta importante puntualizar que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.



123. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

124. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante de las normas que fueron el resultado del producto legislativo.

125. El capítulo **VIII** denominado "Educación inclusiva" conformado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48, establece los siguientes aspectos:

- Lo que debe entenderse por educación inclusiva. La cual se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad y perspectiva de género, a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.
- Se agrega que la finalidad de la educación inclusiva es favorecer el aprendizaje de los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en quienes estén marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, se establece una serie de acciones que la autoridad educativa estatal deberá realizar para lograr esa finalidad.
- Se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.
- Que la autoridad educativa estatal de conformidad con los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial realizara



diversas acciones, como ofrecer formatos accesibles; establecer un sistema de diagnóstico temprano; garantizar la formación de todo el personal docente; promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes, entre otros más.

- A efecto de garantizar la educación inclusiva establece facilitar el aprendizaje del sistema de braille y otros medios y formatos de comunicación alternativos; así como facilitar la adquisición y aprendizaje de la lengua de señas; asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordos-ciegos reciban en los lenguajes y medios de comunicación apropiados, entre otras medidas más.

- Finalmente, que el sistema educativo estatal estará también a lo dispuesto en la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

126. De todo lo expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el decreto impugnado, sí son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

127. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que es **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante, ante la omisión de llevar a cabo la consulta, omisión que las autoridades reconocen como se demostró en el apartado anterior, y como ya fue referido en la identificación del procedimiento legislativo tampoco se llevó a cabo la consulta para personas con discapacidad, en consecuencia, conforme al último criterio de este Tribunal Pleno, con la finalidad de no generar un vacío normativo, se declara la invalidez parcial de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, esto es únicamente el capítulo VIII "Educación inclusiva", que comprende los artículos 44 a 48.

128. Asimismo, por idénticas razones que se esgrimieron en el apartado anterior, y con la finalidad de evitar repeticiones, se desestiman los argumentos de las autoridades demandadas por los que intentan justificar la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

129. No obstante, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial, sólo sobre determinados artículos, la consulta, como un mandato constitucional y



convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Ello, porque al realizar la consulta se espera que los grupos a quienes va dirigida –personas con discapacidad– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

VII. EFECTOS

130. 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,⁴⁶ 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.

131. Se reitera que tal como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, en razón de que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

132. Esta evolución al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

⁴⁶ "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 registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



133. Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Guerrero.

134. Por ello, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, con la finalidad de no generar un vacío normativo, se declara la invalidez parcial de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, expedida mediante decreto publicado el veintitrés de octubre del dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado, exclusivamente el capítulo **VI**, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39 a 41, y el capítulo **VIII** denominado "Educación inclusiva" integrado por los artículos 44 a 48.

135. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020 este tribunal estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2⁴⁷ y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Guerrero cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.

136. Se vincula al Congreso del Estado de Guerrero para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutivos, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con discapacidad y consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas.

⁴⁷ Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la Recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."



137. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas o personas con discapacidad.

138. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo permitir al Congreso del Estado atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

139. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 39, 40, 41 y del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, en los términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese



Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio y en contra de la referencia a la controversia constitucional 32/2020, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del noventa y dos al noventa y seis y el último enunciado del ciento dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de los artículos 11, fracciones I y II, inciso d), 15, fracciones VII y VIII, 21 y 98, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez adicional de otros preceptos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la referencia a los procesos electorales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de la referencia a los procesos electorales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la referencia a los procesos electorales, Pérez Dayán en contra de la referencia a los procesos electorales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la referencia a los procesos electorales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos.



tos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado a que, dentro del referido plazo, realice las consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, conforme a los parámetros exigidos por esta Suprema Corte, y emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, sin perjuicio de que pueda realizar ello en un plazo menor al otorgado. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 299/2020.

En la sesión celebrada el diez de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 39 a 41, del capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.



Por unanimidad de once votos el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconstitucionalidad 299/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respec-

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la Educación Indígena" y "De la Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.



tivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldivar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las



genas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2.

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

*[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4.

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Supre-

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso



ma Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados *"implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten"*. En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada (sic) los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la

legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y*



Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de

calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *"para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."*



preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería



También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas, porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos

la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta



consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional, porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Guerrero analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 299/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la Educación Indígena"), y VIII ("De la Educación Inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo, porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba



la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reproachable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad, porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses



siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrán vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 299/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del Capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de Guerrero, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: *"El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria"*.

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: *"... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad"*.



Voto aclaratorio.

Esta acción de inconstitucionalidad 299/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales"*. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte"*.

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.



La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados, porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("Educación Indígena") integrado por los preceptos 39, 40 y 41, y al capítulo VIII ("Educación inclusiva") compuesto por los numerales 44, 45, 46, 47 y 48 de la ley educativa de Guerrero, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

²⁰ **"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; ..."



Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá, porque si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 299/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 39 al 41 y 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 299/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 299/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, expedidos mediante Decreto publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado,¹ toda vez que se violaron los dere-

¹ Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Capítulo VI

Educación indígena

"Artículo 39. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todos los educandos, personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas, contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, y ampliar la cobertura en las instituciones educativas de nivel básico, para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento; conforme al Art. 3o. de la Constitución General en su párrafo 10. "La educación indígena debe atender las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

"Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipal consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o de la Constitución General."

"Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar entre otras acciones, las siguientes:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas que existen en el Estado, a efecto de fortalecer, ampliar y difundirlas conforme al plan de programas de estudio vigente;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de personas docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;



chos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, en igualdad de oportunidades y dando especial apoyo a los educandos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

Capítulo VIII

Educación inclusiva

Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad y perspectiva de género, a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos."

Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en quienes estén, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa estatal buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena, y en igualdad de condiciones y oportunidades en la educación y en la sociedad."

Artículo 46. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad edu-



Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas tribales y afromexicanas, así como a personas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté por la extensión de los efectos de la invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad, dichos artículos son: 11, frac-

cativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, y con perspectiva de género, previa decisión y valoración de los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación e igualdad de oportunidades de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente y autoridades escolares para que, en el ámbito de sus competencias, y aplicando la perspectiva de género, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y presten los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todas las personas involucradas en educación."

Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades de los educandos y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordos-ciegos reciban educación en los lenguajes, modos y medios de comunicación apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar con base a la perspectiva de género, que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

Artículo 48. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General, la Ley General para la Inclusión de las Personas



ciones I y II, inciso d), 15, fracciones VII y VIII, 21 y 98 de la Ley de Educación de Guerrero.

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta.

Siguiendo la línea del precedente acción de inconstitucionalidad 212/2020,² la relevancia de este fallo radica en que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas,³ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

² Resuelto el primero de marzo de dos mil veintiuno.

³ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).



A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos.⁴ Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "*Pueblo de Saramaka Vs Surinam*" del 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 Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.⁵

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁶

⁴ 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.

⁵ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce a las 9:32 horas, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁶ 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



(i). En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁷

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.⁸

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁹

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.

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.

⁷ Caso del Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁸ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardas 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, párr. 50).

⁹ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



(ii). Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**. Así, se ha señalado que: *"Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)."*¹⁰

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 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.¹¹

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del capítulo VI, "Educación Indígena" de la Ley de Educación para el Estado de Guerrero, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los

¹⁰ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

¹¹ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 136.



Poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii). Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

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"*.

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 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los diversos numerales 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.¹²

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 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



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 informada¹³ 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".¹⁴ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁵
- 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.¹⁶
- 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.¹⁷
- 4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto

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."

¹³ 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.

¹⁴ 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), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

¹⁵ 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, párr. 20.

¹⁶ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

¹⁷ 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), párr. 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), párr. 107.



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.¹⁸

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.¹⁹

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²⁰

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**,²¹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante.

¹⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párrs. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párrs. 79.

¹⁹ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

²⁰ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier 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."

²¹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 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".



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.**²²

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3.

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

" ...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

²² 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, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto de 2000, considerando 7o.



"Artículo 6.

"Mujeres con discapacidad

- "1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- "2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio.

Por último, la sentencia ordena al Congreso estatal realizar la consulta, para lo cual no se tiene que limitar a los artículos declarados inconstitucionales, sino que debe tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas o personas con discapacidad.²³

Coincido plenamente con la determinación de que la consulta debe tener un carácter abierto y debe realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Guerrero, pues precisamente el objetivo de la

²³ Párrafo 137 de la sentencia.



consulta es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si determinada norma les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, ya que implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta. Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez sólo de aquellas normas contenidas en los capítulos VI "Educación Indígena" y VIII "Educación Inclusiva", el Congreso estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de la consulta, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

No obstante, considero que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵ Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Desde mi punto de vista, en el presente caso se debieron extender los efectos de la invalidez a otros preceptos a fin de garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos, así como las personas con discapacidad, a ser consultados. Considero que en este tipo de

²⁴ "Artículo 1o.

"...

"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."

²⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, 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."



asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el Máximo Tribunal del país tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aun cuando no hayan sido impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el solo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes.

Además, esa determinación podría tener un aporte significativo en la realización de la consulta a la que fue obligado el Congreso estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se consideren susceptibles de afectar derechos de esos grupos, e incluir esa información durante el proceso de la consulta.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Guerrero, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afromexicanos, ni a las personas con discapacidad.

Por tanto, al contener el mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados considero que debieron ser invalidados por extensión los artículos 11, fracciones I y II, inciso d), 15, fracciones VII y VIII, 21 y 98 de la Ley de Educación de Guerrero.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con números de registro digital: 2006225 y 2004170, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE 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. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL Y JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN RELATIVA.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. ESTA MATERIA NO ESTÁ DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LAS CUALES DEBEN LIMITARSE A APLICAR EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. PARA IDENTIFICAR QUÉ CONDUCTAS SE COMPRENEN DENTRO DE LA MATERIA "PROCEDIMENTAL PENAL", DEBE ATENDERSE A LOS CONTENIDOS DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

VII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR ESA MATERIA E, INCLUSO, PARA REITERAR EL CONTENIDO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL,



LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES O LA LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL.

VIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN FACULTADES PARA REGULAR CUESTIONES PROPIAMENTE ORGÁNICAS O COMPLEMENTARIAS QUE RESULTEN NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE OCTUBRE DE 2013 Y 2 DE JULIO DE 2015.

IX. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. SON NORMAS ORGÁNICAS AQUELLAS QUE DETERMINAN EL PROCEDIMIENTO QUE VA A SEGUIRSE ANTE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA PODER LLEGAR A LA CONCRECIÓN SOBRE SI EN DEFINITIVA SE EJERCITA LA ACCIÓN PENAL O NO.

X. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA NORMA QUE RECONOCE EL DERECHO A LOS INTERVINIENTES, UNA VEZ QUE EL IMPUTADO HA SIDO VINCULADO A PROCESO, DE ELEGIR ANTE QUÉ ÓRGANO SE DESARROLLARÁ EL MECANISMO ALTERNATIVO, ES UNA CUESTIÓN QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDEN LEGISLAR AL TRATARSE DE UNA PRERROGATIVA DE LAS PARTES Y, POR ENDE, NO REFERIRSE A UN CONTENIDO DE CARÁCTER ORGÁNICO NI SER UNA NORMA COMPLEMENTARIA.

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPOSIBILIDAD DE EXTENDER LA INVALIDEZ A NORMAS QUE NO CONTIENEN LOS MISMOS VICIOS QUE LAS DECLARADAS INVÁLIDAS.

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE EL IMPUTADO HAYA SIDO VINCULADO A PROCESO, LOS INTERVINIENTES PODRÁN OPTAR POR QUE EL MECANISMO SE DESARROLLE EN EL ÓRGANO ADSCRITO A LA FISCALÍA, O EN EL ÓRGANO ADSCRITO AL PODER JUDICIAL" DE LA LEY DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 296/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMIN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al diecinueve de agosto de dos mil veintiuno emite la siguiente.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 296/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí.

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 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí reformada mediante Decreto 0770 publicado el veinte de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.¹ La disposición impugnada establece lo siguiente:

"Artículo 6o. ...

"Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder

¹ Escrito presentado el diecinueve de noviembre de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Fojas 1 a 10 del expediente en que se actúa.



Judicial; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí."

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

ÚNICO. La disposición impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que regirá en la República, tanto en el orden federal como en el fuero común.

- En acatamiento a lo anterior, se expidió la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación. En su artículo 2, se precisa que la misma será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia del orden federal y local, en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. De esta forma, la regulación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal es indisponible para los órganos legislativos locales.

- Para identificar qué contenidos comprende dicha regulación, es necesario acudir a la legislación única. De conformidad con el artículo 1o. de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, sus disposiciones tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable. La ley nacional prevé las disposiciones comunes a los mecanismos alternativos, los derechos y obligaciones de los intervinientes, la solicitud para la aplicación del mecanismo alternativo, la elección del órgano por



parte de los intervinientes, la admisibilidad, el registro del mecanismo alternativo, la invitación al requerido, el contenido de la invitación y la aceptación, entre otras cuestiones.

- Se advierte que el derecho de los intervinientes a elegir el órgano en el cual se desarrollará el mecanismo alternativo de solución de controversias ya se encuentra regulado por la aludida ley nacional, concretamente, por el artículo 11. Este supuesto fue duplicado por el Congreso Local en la disposición impugnada, lo que genera incertidumbre jurídica. Asimismo, la norma fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

- En ese sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2015, en la cual se declaró la invalidez de normas locales que regulaban diversas cuestiones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes. La Suprema Corte llegó a una conclusión similar en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 15/2015, 106/2014, 107/2014, 29/2015 y 45/2019, entre otras.

- No pasa inadvertido que el propósito del Congreso Local fue armonizar su legislación con la ley nacional; sin embargo, conforme al sistema constitucional vigente, los Estados ya no pueden normar esas cuestiones.

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 San Luis Potosí 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

² Acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte. Fojas 16 a 17 del expediente en que se actúa.

³ Acuerdo de ocho de diciembre de dos mil veinte. Ibídem, fojas 19 a 22 vuelta.



4. **Informes.** El Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí 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. **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.⁶

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ (en adelante,

⁴ Ibídem, fojas 127 a 131, y 163 a 175.

⁵ Acuerdos de doce de enero y de dos de febrero de dos mil veintiuno. Ibídem, fojas 148 a 149 vuelta, y 254 a 256 vuelta.

⁶ Acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno. Ibídem, fojas 310 a 311. del expediente en que se actúa.

⁷ "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;"

⁸ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"... ."

⁹ "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



ley reglamentaria) prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; **b)** para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo es 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.¹⁰

8. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el veinte de octubre de dos mil veinte, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el veintiuno de octubre y concluyó el diecinueve de noviembre del mismo año.

9. En ese contexto, si el escrito de demanda de 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 diecinueve de noviembre de dos mil veinte, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

10. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹¹ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

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."

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 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



11. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por María del Rosario Piedra Ibarra, en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del Acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por el Senado de la República.¹² 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.¹³

12. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión¹⁴ y, además, cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

13. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí argumentó que se llevó a cabo la promulgación y publicación de la porción normativa impugnada con fundamento en las atribuciones que establece la Constitución

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."

¹² Foja 11 del expediente en que se actúa.

¹³ "Artículo 105. ...

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

¹⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...



Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, con el debido ajuste a las disposiciones aplicables de la Ley del Periódico Oficial del Estado y la Ley para la Regulación de la Firma Electrónica Avanzada del Estado de San Luis Potosí.¹⁵ Sin embargo, tal como ha precisado este Tribunal Pleno, **no opera causa de improcedencia** bajo el argumento de que el Ejecutivo Local realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local. 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 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

"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 ..."

¹⁵ Fojas 163 a 175 del expediente en que se actúa.



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."

14. Al no existir otras causales de improcedencia alegadas por las partes y no advertirse otra de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es estudiar las disposiciones impugnadas.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

15. En términos del artículo 39 de la ley reglamentaria,¹⁶ se deben analizar conjuntamente los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada. Por consiguiente, es necesario precisar que, al inicio de su demanda, la accionante señaló como impugnado el artículo 6o., párrafo tercero, de Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí.¹⁷ Sin embargo, sus argumentos están dirigidos a cuestionar únicamente la porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial."

16. El único concepto de invalidez se ocupa de impugnar la porción indicada, pues se argumenta que ya está contemplada en la legislación nacional y,

¹⁶ **"Artículo 39 de la ley reglamentaria.** 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."

"Artículo 40 de la ley reglamentaria. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

¹⁷ **"Artículo 6o. ...**

" Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí."



por ende, el Congreso Local excedió su facultad legislativa. Incluso, para reforzar su argumento y evidenciar la duplicidad de contenido, la accionante introduce un cuadro comparativo de la porción impugnada con el artículo 11 de la ley nacional.¹⁸

17. En ese orden de ideas, es importante indicar que el artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí contiene otros enunciados normativos, que son los siguientes: **a)** otorgar competencia al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado para conocer de los temas vinculados a la materia penal, y **b)** vincular a los órganos a regir su actuación conforme a la legislación nacional y local. Respecto a éstas no dirige argumentos. Esas dos porciones normativas no son atacadas en los conceptos de invalidez.

18. En consecuencia, para resolver la cuestión efectivamente planteada, únicamente se tiene por impugnada la porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial", del artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí.

VII. ESTUDIO

19. La parte accionante cuestiona la constitucionalidad de la norma impugnada al considerar, por un lado, que el legislador local invadió la esfera competencial de la Federación, ya que en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), la regulación de la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión. Por otro lado, porque establece una doble regulación que genera inseguridad jurídica, ya que la hipótesis contemplada en el enunciado impugnado –facultad de los intervinientes de elegir el órgano ante el cuál se desahogará el proceso– ya se encuentra regulada en el artículo 11 de la ley nacional de la materia. El argumento es **fundado** y lo procedente es declarar la invalidez de la norma impugnada.

¹⁸ Escrito de demanda, página 14. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 296/2020.



20. Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se analizarán los precedentes que este Tribunal Pleno ha emitido en relación con la facultad para legislar en materia de medios alternativos de solución de controversias en materia penal y, en segundo lugar, se hará el análisis concreto de la norma impugnada.

a) Facultad para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal

21. El primer precedente al que debe referirse es la acción de inconstitucionalidad 90/2015,¹⁹ en la que este Tribunal Pleno invalidó el artículo 5, fracciones IV, IV Bis y V, de la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, al considerar que el Congreso Local había invadido la competencia de la Federación para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Para llegar a tal conclusión, el Pleno analizó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, que en su momento decía lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"La legislación única en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

22. El Pleno precisó que dicho artículo se reformó en dos ocasiones antes de tener esa redacción. La primera, a través del "Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece –cuando se incluyó por primera vez el inciso c)– y, posteriormente, mediante el "Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto

¹⁹ Fallada el trece de octubre de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.



del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos," publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil quince, con el que se adicionó la materia sobre justicia penal para adolescentes.

23. En el precedente también se reconoció que las reformas al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional respondieron a la implementación de un nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, en el que se reservó de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única. Por ello, hasta antes de las reformas constitucionales citadas, las entidades federativas sí tenían facultades para emitir sus propias legislaciones sobre mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y de justicia penal para adolescentes.²⁰

24. Precisamente por la existencia de múltiples legislaciones locales en la materia, el artículo segundo transitorio del "Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de ocho de octubre de dos mil trece estableció lo siguiente:

"La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal **continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.**"

25. Además, en el artículo segundo transitorio del "Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 90/2015, foja 26.



XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de dos de julio de dos mil quince se estableció lo siguiente:

"El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en que se encuentren. En razón de lo anterior, se abroga la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

"La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como **la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes** expedida por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación nacional que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.**"

26. Así las cosas, en el precedente referido, el Tribunal Pleno sostuvo que a partir de que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 73, fracción XXI, inciso c) –esto es, el nueve de octubre de dos mil trece en el caso de los mecanismos alternativos de solución de controversias y el tres de julio de dos mil quince en el caso de la justicia penal para adolescentes–, **las Legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar**, tanto en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias como en la de justicia penal para adolescentes. Este criterio no sólo les impedía emitir nuevas legislaciones, sino también modificar las legislaciones previamente expedidas por los Congresos Estatales y que, en términos de los artículos transitorios constitucionales referidos, continuaban vigentes en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia.²¹

27. En virtud de lo anterior, el Pleno concluyó que la modificación hecha a la norma entonces impugnada carecía de sustento constitucional, pues dichas

²¹ Acción de inconstitucionalidad 90/2015, foja 24.



facultades estaban reservadas en exclusiva al Congreso de la Unión, y por ello se consideró innecesario hacer un análisis exhaustivo del contenido material de los preceptos normativos impugnados. Para apoyar tal conclusión, también se recordó que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **12/2014**,²² **107/2014**,²³ **15/2015**,²⁴ **106/2014**²⁵ y **29/2015**,²⁶ sustentó similares consideraciones respecto a las competencias exclusivas del Congreso de la Unión en materia procesal penal.

28. En la acción de inconstitucionalidad 12/2014,²⁷ se señaló que a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden legislar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional. En la acción de inconstitucionalidad 15/2015,²⁸ se sustentó que el artículo 73, fracción XXI, constitucional prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto y privándolos de la facultad residual para legislar en la materia. Una segunda afirmación fue que los Estados sólo pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad al nueve de octubre de dos mil trece tratándose de mecanismos alternativos de solución de controversias.

²² Fallada el siete de julio de dos mil quince.

²³ Fallada el veinte de agosto de dos mil quince.

²⁴ Fallada el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.

²⁵ Fallada el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis.

²⁶ Fallada el once de abril de dos mil dieciséis.

²⁷ Fallada por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁸ Fallada por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto.



29. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 107/2014,²⁹ se señaló que la reforma constitucional referida se insertaba en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de las entidades federativas en las que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advertía la necesidad de homogeneizar la normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las diferencias entre una entidad y otra impactaban en la calidad de la justicia. Así, con todo lo anterior, al fallar la acción de inconstitucionalidad 90/2015, se reforzó el criterio de que las entidades federativas carecían de competencia para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal. Esta conclusión se reiteró al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2015.³⁰

30. Además de los criterios narrados, es importante retomar la acción de inconstitucionalidad 99/2019,³¹ donde se invalidó el artículo 17, párrafo segundo, en las porciones normativas "**o de género**" y "**o delitos que se persigan de oficio**," de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al estimar que el legislador local invadió la esfera competencial de la Federación. En dicho precedente se retomaron los cuatro criterios fijados por el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, contruidos a partir de los criterios reiterados en otras sentencias, que tienen por objeto determinar si ciertas disposiciones emitidas por las Legislaturas Locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), Constitucional.³²

²⁹ Fallada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³⁰ Fallada el día cinco de junio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³¹ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³² "**Artículo 73** de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...



31. Los cuatro criterios sostenidos por el Tribunal Pleno en relación con la materia procedimental penal en general –y, en específico, la relativa a los medios alternativos de solución de controversias en materia penal–, son: primero, que el objetivo de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece fue "la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional";³³ entonces, una vez que esa reforma entró en vigor, se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

32. En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia "procedimental penal," se debe atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del Sistema Nacional de Justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; esto es, se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.

33. El tercero se refiere a que, dado que: **a)** la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo Sistema de Justicia Penal y **b)** el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, a las entidades federativas les está proscrito siquiera **repetir los contenidos previstos**, tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales³⁴

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

³³ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.

³⁴ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho código. Ahí se sostuvo que: "todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el código nacional



como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

34. Finalmente, se precisó que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar. Este Tribunal Pleno ha reconocido que es válido que las entidades regulen cuestiones propiamente orgánicas³⁵ o que emitan la "legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación" en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.³⁶ En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones

es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales," página 44.

³⁵ En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantarse la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales. Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales."

³⁶ **Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."



internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho código.³⁷

35. Este último criterio fue retomado en la controversia constitucional 97/2017,³⁸ donde el Pleno de esta Suprema Corte invalidó una porción normativa ("cuando se trate de delitos no graves") de la Constitución de la Ciudad de México que establecía que el Centro de Justicia Alternativa facilitaría la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, de justicia para adolescentes y penales tratándose de delitos no graves. En ese caso, el Tribunal Pleno invalidó la porción referida precisando que, si bien "a primera vista podría considerarse que se trata de una norma estrictamente orgánica por referirse al órgano del Poder Judicial de la Ciudad de México que se encargará de facilitar la mediación," incorporó un contenido que ya había sido desarrollado en la legislación única en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias emitida por el Congreso de la Unión.

b) Solución del caso

36. Una vez planteados los alcances de la competencia de los Congresos Locales para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias penales, procede estudiar la norma impugnada y determinar si el Congreso Local excedió sus facultades. Esto implica determinar si la norma regula contenidos permitidos a las entidades federativas, tales como: **a)** aspectos orgánicos o **b)** cuestiones complementarias para la implementación de la reforma.

37. Para definir si se está en alguno de esos supuestos, es necesario tener una noción de lo que significan conceptos tales como complementario u orgánico. En lo que interesa, el significado gramatical de la palabra complementario es que sirve para completar o perfeccionar algo.³⁹ En el caso de estudio, ese algo que

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

³⁸ Resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve.

³⁹ Disponible en <https://dle.rae.es/complementario>

1. adj. Que sirve para completar o perfeccionar algo.

2. adj. Dicho de un número de la lotería primitiva: Que, añadido a otros cinco acertados, forma una combinación a la que corresponde el segundo premio. U. t. c. s. m.



prevé la definición es la implementación de la reforma constitucional en materia procesal penal, de mecanismos alternativos para la solución de controversias y de ejecución de penas. Sin embargo, como se señaló en los precedentes, esa legislación complementaria tampoco puede llegar al extremo de modificar los contenidos de la legislación emitida por el Congreso de la Unión, sino que únicamente puede introducir cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local.

38. Por su parte, la palabra orgánico significa que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.⁴⁰ En la doctrina se ha señalado que dentro de las normas ordinarias existen dos modelos: las de organización y las de comportamiento. Precisamente a las primeras, por su objeto, se les denomina orgánicas y su objetivo primordial es la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. En cambio, las normas de comportamiento tienen como finalidad regular las conductas de los particulares.⁴¹ Las primeras, relacionadas con la organización de los poderes públicos en su régimen interior –lo que incluye establecer facultades y funciones– son el tipo de normas que pueden emitir los Congresos Locales para que a nivel interno las autoridades puedan aplicar las normas procesales en las materias adjetiva penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, entre otras. Lo relacionado con reglas procesales o derechos de las partes, como se vio en el apartado anterior, está vedado para los Congresos Locales.

⁴⁰ Disponible en <https://dle.rae.es/org%C3%A1nico>.

Orgánico, ca

Del lat. *organicus* 'propio de un instrumento mecánico'.

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que está con disposición o aptitud para vivir.

2. adj. Constituido por partes que forman un conjunto coherente.

3. adj. Que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.

4. adj. Med. Dicho de un síntoma o de un trastorno: Que indica una alteración patológica de los órganos que va acompañada de lesiones visibles y relativamente duraderas. Se opone a funcional.

5. adj. Quím. Dicho de una sustancia: Que tiene como componente el carbono y que forma parte de los seres vivos.

⁴¹ García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. (México: Editorial Porrúa, 2002), página 86.



39. Para ilustrar mejor lo que debe entenderse por normas orgánicas es útil referir a la acción de inconstitucionalidad 52/2015.⁴² En aquella ocasión, este Alto Tribunal analizó normas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y, concluyó que si bien los Estados son competentes para regular internamente el trámite para determinar si se ejercita o no la acción penal, ello sólo podía hacerse a través de normas orgánicas. En ese contexto, se entendió como orgánicas a las normas que determinan el procedimiento que va a seguirse ante la institución del Ministerio Público para poder llegar a la concreción sobre si en definitiva se ejercita la acción penal o no.⁴³ Por ello, se validó una parte del artículo 86 que reguló la forma en que se debía proceder **internamente** en la Fiscalía cuando el Ministerio Público actuante concluyera una propuesta de no ejercicio de la acción penal, pero invalidó otra parte del mismo artículo porque introducía un recurso de inconformidad para combatir la confirmación del no ejercicio de la acción penal.⁴⁴

40. Establecido lo anterior, se analiza la porción impugnada del artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 6o. ...

"Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí." (Énfasis añadido).

⁴² Fallada el veintinueve de marzo de dos mil dieciséis.

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, página 34.

⁴⁴ *Ibid.*, páginas 34 a 44.



41. La porción impugnada reconoce el derecho a los intervinientes, una vez que el imputado ha sido vinculado a proceso, de elegir ante qué órgano se desarrollará el mecanismo alternativo (ante el adscrito a la Fiscalía o al Poder Judicial). En la exposición de motivos que dio origen a esta disposición, el legislador local refirió que la norma se emitió con el objeto de no vulnerar los derechos de las partes intervinientes en proceso penales, como el decidir ante cuál órgano se desarrollará el mecanismo alternativo.⁴⁵

42. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa referida regula cuestiones que las entidades federativas no pueden legislar. Primero, porque no es un contenido de carácter orgánico, al no estar relacionado con el funcionamiento de los órganos de Estado o cómo deben actuar frente a alguna situación, sino con **una prerrogativa de las partes intervinientes** en el proceso para elegir ante qué órgano se va a desahogar el procedimiento de mediación o conciliación. La norma impugnada tampoco puede considerarse "legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación" del Sistema de Justicia Penal, pues la hipótesis ya está regulada directamente en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, tal como se desprende de su artículo 11:

"Artículo 11. Elección de órgano por parte de los intervinientes. Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Procuraduría o Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial, si lo hubiere."

43. La réplica de este contenido en la ley local no es indispensable para la implementación referida e, incluso, resulta innecesaria, pues la ley nacional es la que aplicarán los órganos locales. Además, este Pleno ha sostenido que las entidades federativas tienen proscrito modificar o, **inclusive reiterar** los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.⁴⁶

⁴⁵ Decreto 0770, publicado el veinte de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Plan de San Luis," año CIII, Tomo I, edición extraordinaria.

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 99/2019, párrafo 30.



44. En virtud de lo anterior, este Pleno considera que la porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso los intervinientes podrán optar por que el mecanismo procede declarar su invalidez.

45. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁴⁷ y 45 párrafo primero,⁴⁸ en relación con el 73⁴⁹ de la ley reglamentaria, es necesario fijar 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

46. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, se declara la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en su porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial", de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte.

47. Este Tribunal Pleno observa que en la demanda se solicitó la extensión de invalidez al resto de normas que cuenten con el mismo vicio de inconstitucionalidad. Sin embargo, no es procedente extender la invalidez porque, a juicio de este Alto Tribunal, las otras porciones del artículo 6o., párrafo tercero, de la ley local no contienen los mismos vicios que fueron identificados en la norma

⁴⁷ **"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;

"... "

⁴⁸ **"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."

"... "

⁴⁹ **"Artículo 73 de la ley reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

impugnada. Además, esa norma fue la única modificada en el decreto impugnado y sus artículos transitorios sólo hacen referencia a su entrada en vigor, sin tocar otro tipo de contenidos dependientes de la porción normativa que se invalida en esta sentencia.⁵⁰

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

48. De conformidad con el artículo 45,⁵¹ en relación con el 73,⁵² 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 que la norma declarada inválida no contiene elementos relacionados con la materia penal, tales como una sanción o la tipificación de un delito cuya invalidez podría generar un beneficio al sentenciado, no procede otorgar efectos retroactivos a la invalidez. Por ello, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

49. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en su porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial," de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante

⁵⁰ **"PRIMERO.** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis."

"SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."

⁵¹ **"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."

⁵² **"Artículo 73 de la ley reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en atención a lo establecido en los apartados VII y VIII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la fijación de la litis. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat



apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en su porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial", de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de la totalidad del párrafo tercero y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar no extender la invalidez a otros preceptos con los mismos vicios de invalidez. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

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 VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

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. Doy fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 296/2020.

1. En la sesión pública celebrada el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 296/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que impugnó la constitucionalidad del artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0770, publicado el veinte de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.¹
2. Como lo manifesté en la sesión pública, si bien concuerdo con el sentido de la sentencia que determina la invalidez de la porción normativa impugnada, considero necesario emitir el presente voto concurrente para apartarme parcialmente de la metodología y las consideraciones desarrolladas en el estudio de fondo, así como del apartado de efectos.

I. Postura mayoritaria

3. La pregunta constitucional a la que se enfrentó el Tribunal Pleno fue determinar si el legislador local invadió la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de mecanismos alternos de solución de

¹ La Comisión accionante señaló como impugnado el artículo 6o., párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí. Sin embargo, sus argumentos están dirigidos únicamente a la porción normativa "en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial; ..."



controversias en materia penal, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

4. En primer lugar, la ejecutoria estudia y desarrolla la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de mecanismos alternos de solución de controversias, en gran medida, con base en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 90/2015, 12/2014, 107/2014, 15/2015, 106/2014 y 29/2015, entre otras. Con base en dichos precedentes, concluye que a partir de la reforma constitucional a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, las entidades federativas carecen de competencia para legislar en materia de mecanismos alternos de solución de controversias en materia penal.
5. Lo anterior implica que, a partir de la entrada en vigor de la reforma aludida, las entidades federativas están impedidas para emitir nuevas legislaciones en la materia e, incluso, para modificar las existentes a pesar de que éstas se encontraran vigentes antes de que entrara en vigor la legislación única en la materia. Adicionalmente, la sentencia precisa que dicha proscripción implica que las entidades federativas tampoco pueden replicar el contenido de la legislación nacional. Finalmente, establece que, en términos del octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo único que no les está proscrito a las entidades federativas es regular cuestiones propiamente orgánicas o emitir legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación de la legislación nacional.
6. En segundo lugar, con base en los precedentes desarrollados por este Máximo Tribunal, la sentencia estudia el artículo impugnado para determinar si el Congreso excedió sus facultades legislativas en la materia o, en cambio, si regula uno de los supuestos permitidos: **a)** aspectos orgánicos y **b)** cuestiones complementarias para implementar la reforma.
7. Para determinar lo anterior, la sentencia desarrolla qué debe entenderse por cuestiones orgánicas y complementarias. Por un lado, establece que se entenderá por cuestión complementaria aquella que sirva para completar o perfeccionar la implementación de la reforma constitucional en materia procesal penal, de mecanismos alternativos para la solución de controversias y de ejecución de penas con el fin de hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local. Por otro lado, determina que por cuestiones orgánicas se entenderán aquellas normas que establezcan facultades, funciones y proce-



dimientos de trámite a nivel interno que permitan a las autoridades aplicar las normas procesales en las materias aludidas.

8. Para finalizar, la ejecutoria precisa que el artículo impugnado reconoce el derecho de los intervinientes de elegir ante qué órgano² se desarrollará el mecanismo alterno una vez realizada la vinculación a proceso. Por ende, concluye que éste es inconstitucional al no versar sobre una cuestión orgánica o complementaria necesaria para la implementación del sistema de justicia penal. Adicionalmente, destaca que el artículo 11 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal regula exactamente la misma facultad.³ Así, al reiterar el contenido previsto en la legislación nacional, el Congreso Local excede su ámbito de competencia para legislar en la materia e invade la del Congreso de la Unión.
9. Consecuentemente, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa *"en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial"* contenida en el párrafo tercero del artículo 6o. de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0770, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte.

II. Razones de la concurrencia.

10. A pesar de que coincido con el sentido de la resolución, formulo voto concurrente para apartarme parcialmente de la metodología y las consideraciones desarrolladas en el estudio de fondo, así como del apartado de efectos por los motivos siguientes:
11. Comparto que la Legislatura Local excedió su ámbito competencial, puesto que, con base en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, ésta carece de facultades para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias penales. No obstante, desde mi perspectiva, no se arriba

² Ante el adscrito a la Fiscalía o al Poder Judicial.

³ **"Artículo 11.** Elección de órgano por parte de los intervinientes. Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Procuraduría o Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial, si lo hubiere."



a esa conclusión analizando si la porción normativa impugnada puede catalogarse como *complementaria*. La facultad con la que cuentan las Legislaturas Locales para regular cuestiones complementarias es única y exclusivamente en materia procesal penal al estar prevista en el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.

12. En efecto, a mi juicio la pregunta constitucional que subsiste en el presente caso es determinar si la entidad federativa tiene facultad para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias; por lo anterior, es que no comparto que se analice si la disposición impugnada puede ser catalogada como complementaria, ya que la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias no contempla la posibilidad de que las Legislaturas Locales emitan legislación complementaria en la materia. Este ordenamiento, en su artículo quinto transitorio, solamente regula la facultad de emitir disposiciones administrativas para la implementación de dicha ley.
13. En ese sentido, la complementariedad es un concepto propio de la materia procesal penal y, por ende, los precedentes citados en los que se han analizado normas estrictamente adjetivas en materia penal no son aplicables al caso que aquí se resuelve.
14. En otro orden de ideas, no comparto la determinación adoptada en la sentencia en relación con la extensión de invalidez. El fallo establece que es improcedente extender la invalidez al resto del artículo 6o., párrafo tercero, de la ley local, puesto que no contiene los mismos vicios de inconstitucionalidad que la porción normativa impugnada. Además, precisa que esa norma fue la única modificada en el decreto impugnado y sus artículos transitorios sólo hacen referencia a su entrada en vigor, sin abordar otro tipo de contenidos dependientes de la porción normativa impugnada que se invalida.
15. La última parte del artículo que contiene la porción normativa invalidada establece lo siguiente: *"quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí"*. A mi juicio, el enunciado transcrito precisa los ordenamientos conforme a los cuales deberán actuar los órganos adscritos a la Fiscalía o al Poder Judicial a los que hacía referencia la porción normativa invalidada. Por ende, considero que también debía invalidarse, ya que



guarda una relación de dependencia con la porción normativa estudiada en el fondo del asunto.

16. En conclusión, a pesar de que comparto el sentido de la ejecutoria, el motivo de este voto concurrente es exponer las razones de mi votación respecto de la metodología y los efectos precisados en ésta.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 296/2020.

En sesión celebrada el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en la porción normativa *"en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial"* de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí,¹ al estimar que el legislador local es incompetente para regular la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, pues ello, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.²

¹ "Artículo 6o. ...

"...

"Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; **en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial**; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí."

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."



Lo anterior encontró sustento, esencialmente, en que a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece,³ se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República en dichas materias.

Por otro lado, se resaltó, entre otras cosas, que en términos del criterio del Tribunal Pleno, **los Estados no pueden ni siquiera repetir o reiterar** los contenidos previstos en los ordenamientos únicos expedidos por el Congreso de la Unión, entre los que se encuentra la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; aclarando que sobre lo que sí pueden legislar es en aspectos o cuestiones propiamente orgánicas o complementarias para la implementación de la reforma.

Derivado de lo anterior, se consideró que la porción normativa impugnada regulaba cuestiones que las entidades federativas no pueden legislar, pues en ella se establecía una prerrogativa de las partes intervinientes en el proceso para elegir ante qué órgano se va a desahogar el procedimiento de mediación o conciliación, lo que no puede considerarse como un contenido de carácter orgánico, al no estar relacionado con el funcionamiento de los órganos del Estado o cómo deben actuar frente a alguna situación, ni tampoco complementario para la implementación de la reforma, toda vez que la hipótesis prevista ya se encuentra regulada en el artículo 11 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.⁴

En ese tenor y toda vez que el Tribunal Pleno ha sostenido que los Estados no pueden reiterar el contenido ya previsto en la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, se determinó declarar su invalidez.

³ Lo cual aconteció el nueve de octubre siguiente en términos del artículo primero transitorio del decreto de reforma, el cual es del tenor literal siguiente: **"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes: ..."

⁴ **"Artículo 11.** Elección de órgano por parte de los Intervinientes

"Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial, si lo hubiere."



Si bien coincidí con la mayoría de las consideraciones expuestas, así como con la declaración de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones en las que se sustenta que los Estados no pueden ni siquiera reiterar el contenido de la legislación emitida por el Congreso de la Unión, pues no siempre he estimado que dicha reiteración es indebida.⁵ Así, bajo mi criterio, basta con determinar, lisa y llanamente, que los Estados ya no tienen competencia para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, para sustentar la invalidez del artículo 6o., párrafo tercero, en la porción normativa *"en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial"* de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 296/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ella, se solicitó la invalidez del artículo 6o., tercer párrafo, porción normativa *"en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial"* de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, al considerar que transgredía el derecho a la seguridad jurídica por regular una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión pues, inclusive, lo impugnado ya se encuentra regulado en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal que emitió el Legislativo Federal.

⁵ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho.



El Pleno declaró, por mayoría de diez votos,¹ la invalidez de la citada porción normativa bajo el argumento de que el Poder Legislativo de San Luis Potosí carecía de competencia para legislar respecto a mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional** del artículo 73, fracción XXI, inciso c), que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esa materia.

Razón de la concurrencia

Coincidió en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso de San Luis Potosí. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Aquí hay tres fechas importantes a tomar en cuenta: que existió una reforma constitucional en octubre de 2013 donde se determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión, y que hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única se emitió en junio de 2015, de manera que, para octubre de 2020, que fue cuando en San Luis Potosí se emitió la norma que aquí se impugna, el Congreso Local ya no tenía competencia para hacerlo.² La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte considera que el Congreso Local dejó de ser compe-

¹ A favor de la propuesta del proyecto de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, quien anunció voto concurrente; González Alcántara Carrancá, quien anunció voto concurrente; Esquivel Mossa; Franco González Salas (ponente); Aguilar Morales, quien anunció voto concurrente; Pardo Rebolledo; la suscrita, que votó en contra de consideraciones; Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez total del tercer párrafo y anunció voto particular.

² La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil catorce y entró en vigor en las entidades federativas en los mismos términos y plazos que el Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, cuando las Legislaturas Locales emitieran la declaratoria correspondiente.

La declaratoria del Congreso del Estado de San Luis Potosí para la entrada en vigor de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dos de junio de dos mil quince y estableció que entraría en vigor al día siguiente, es decir, el tres de junio de dos mil quince.



tente en octubre de 2013, es decir, con la reforma constitucional, y no desde junio de 2015, que es cuando se expidió la legislación única y que es la condición resolutive establecida por la propia Constitución. Esta precisión es el motivo de mi concurrencia en las consideraciones, y tiene asidero en la lectura textual del artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional:

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir "la legislación única" en materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en estos temas.

La competencia de los Congresos Locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación nacional emitida por el Congreso de la Unión, en 2015 y no antes.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley única entró en vigor un lustro antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, en atención al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, la Legislatura de San Luis Potosí ya carecía de competencia.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. ESTÁ ORDENADA POR EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CON MOTIVO DE TODAS LAS LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON DICHAS PERSONAS QUE EXPIDAN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO.

IV. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. NO BASTA QUE LAS CONSULTAS INVOLUCREN A LAS ORGANIZACIONES Y PERSONAS QUE TRABAJAN POR ESTOS GRUPOS VULNERABLES, SINO QUE ES NECESARIO HACER TODOS LOS ESFUERZOS RAZONABLES PARA QUE LA VOZ DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEA ESCUCHADA POR EL LEGISLADOR.

V. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. SU CONVOCATORIA DEBE SER SUFICIENTEMENTE PÚBLICA, ACCESIBLE E INCLUYENTE PARA PROCURAR QUE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y SUS ORGANIZACIONES MANIFIESTEN SU OPINIÓN SOBRE LA NORMA RESPECTIVA, Y DEBE ESTRUCTURAR LA FORMA DE CÓMO SE DEBE LLEVAR A CABO EL EJERCICIO CONSULTIVO.

VI. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. DEBE VERIFICARSE



LA EFECTIVA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES Y SUS ORGANIZACIONES PROPIAS, EN LOS EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN QUE SE LLEVEN A CABO.

VII. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. LA REALIZACIÓN DE DIVERSAS MESAS DE ANÁLISIS SOBRE LAS INICIATIVAS QUE DIERON ORIGEN A LA LEY IMPUGNADA, NO CUMPLE CON LOS EXTREMOS QUE HA DELINEADO EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA REALIZAR LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, VISIBILIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. CONSULTA A LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, VISIBILIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBE ESTAR PRECEDIDA DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, VISIBILIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, LO CUAL IMPLICA QUE SU OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA



NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, VISIBILIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA ATENCIÓN, VISIBILIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de junio de dos mil veintidós.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentado el quince de febrero de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** por conducto de su titular promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.



"A. Congreso de la Ciudad de México.

"B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

"III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

"Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 14 de enero de 2021."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente de esta acción hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- El decreto impugnado infringe el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece como obligación general de los Estados el celebrar consultas a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan en la elaboración de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese sector, las cuales deberán ser previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con esta condición, accesibles, informadas, significativas y con participación efectiva y transparente.

- El decreto impugnado se relaciona de forma directa con ese sector, ya que tiene por objeto reconocer, promover y asegurar de manera progresiva el ejercicio efectivo e igualitario de los derechos de las personas que viven con la condición del espectro autista, sin embargo, del análisis del proceso legislativo



que le dio origen, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

- La obligación de consultar a las personas con discapacidad emana del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que surge en un contexto en el que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulneradas, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

- El Estado Mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, que entraron en vigor el tres de mayo de dos mil ocho, adquiriendo el compromiso de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten, reflejando la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en las medidas que les atañen, lo cual se advierte del inciso o) del preámbulo de la Convención.

- El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General setecientos doce, en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad; asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia, en el sentido de que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.



- En relación con lo que debe entenderse por "*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*" el Comité considera que sólo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición, por lo que los Estados deben contactar, consultar y colaborar oportunamente con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro; incluyendo a niños y niñas con discapacidad de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que los apoyan.

- El Comité ha establecido que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que las representen, incluidas mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.

- Los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios *web* de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

- Los lineamientos que deben cumplirse en relación con las consultas en materia de discapacidad son: a) Acceso a toda la información pertinente en formatos accesibles, b) Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, c) Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organi-



zaciones de personas con discapacidad; y, d) Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

- En la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se estableció que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda, favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

- El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención, su derecho de igualdad ante la ley y su derecho a la participación.

- El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la elaboración de legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás y asegura que las medidas dirigidas a ellas respondan a sus necesidades reales.

- Si bien no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, así como del trabajo jurisprudencial de esta Suprema Corte, se desprende que los estándares mínimos es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.



- En la acción de inconstitucionalidad 101/2016 se determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen; en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se reiteró la obligación de realizar consultas tratándose de personas con discapacidad, sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso: los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y las características que deben revestir estas consultas.

- En la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, se declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que la consulta debe ser:

- Previa, pública, abierta y regular, para lo cual es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, para lo cual las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que se debe garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

- Accesible, esto es, la convocatoria se debe realizar con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptada para



ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad. Asimismo, la iniciativa, los dictámenes y debates ante el Pleno del Congreso se deben realizar con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo y, por último, debe garantizarse en el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- Informada, ya que se debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretende tomar.

- Significativa, lo que implica debatir y analizar, en los distintos momentos del proceso legislativo, las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- Participación efectiva, que se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

- Transparente, ya que es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con



discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

- La consulta es oponible a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

- La consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, por lo que su omisión constituye un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

- El decreto impugnado está dirigido a un sector específico de las personas con discapacidad: quienes viven con la condición del espectro autista, por lo que es innegable que, para ser considerado constitucionalmente válido, amerita un ejercicio consultivo del grupo social interesado, de conformidad con los estándares en la materia.

- Del proceso legislativo se advierte que:

- El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve y dieciocho de febrero de dos mil veinte fueron presentadas las iniciativas, las cuales fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, para su análisis y dictamen; el cinco de marzo de dos mil veinte se cumplió el plazo para recibir observaciones ciudadanas, precisándose que no se recibieron observaciones.

- El veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte las Comisiones Dictaminadoras realizaron tres mesas de consulta y análisis respecto a la construcción de la ley, en las que participaron personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada y especialistas en el tema, actividades transmitidas en vivo a través de la página de *Facebook* de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, tituladas: "Construyendo con Igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista"; "Contenidos de la ley"; "De la Coordinación Interinstitucional y Sancio-



nes"; respectivamente, en las que participaron Stephen Alessandro Rosas, Parlamentario del Primer Parlamento de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México; Adrián Fernando González Zúñiga; Fernando Arias de Zariñana Arceo, así como el Dr. Daniel Eduardo Álvarez Amado, neurólogo pediatra del Hospital Infantil de México "Federico Gómez", la Dra. Irma Aguilar Delfín, directora de ANWALAI y representante en México de *Organization For Autism Research* (OAR), Organización No Gubernamental británica dedicada al autismo y representantes de diversas organizaciones.

- Se realizó una consulta ciudadana por la asociación civil "Iluminemos de Azul por el Autismo, A.C.", en la que participaron 124 personas recogiendo testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la ley y expuso algunos datos que indicó, revelan la realidad de las personas que viven con la condición del espectro autista y sus familias, en la que la mayoría de las personas consideran que no se respetan, defienden y garantizan sus derechos, además de que no reciben apoyo psicológico; el veintidós por ciento desconoce sus derechos, al veintitrés por ciento se les han negado los servicios de salud y el noventa y ocho por ciento considera que es necesaria una ley que proteja y garantice sus derechos.

- Se recibieron observaciones al proyecto de dictamen por el Instituto de Personas con Discapacidad y la Comisión de Derechos Humanos, ambos de la Ciudad de México y de la parte actora.

- Las Comisiones Dictaminadoras aprobaron el proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de mérito y ordenaron turnarla al Pleno del Congreso de la Ciudad de México el tres de diciembre de dos mil veinte.

- Si bien las mesas de análisis y las opiniones recibidas por parte de los distintos entes públicos constituyen labores válidas para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, no satisfacen las características desarrolladas por esta Suprema Corte al interpretar el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por las razones siguientes:

- La consulta no fue previa, pública, abierta y regular, al no emitirse una convocatoria que precisara las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en un



plazo razonable, para que el sector específico tuviera la oportunidad de intervenir activamente en el proceso legislativo, de manera individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad. La participación no se dio desde los proyectos de iniciativa de ley, al ser elaborados por dos legisladores sin que se advierta que en su realización se contara con la participación de las personas con la discapacidad a que se referían las propuestas.

- No hay constancia de que a las personas con la condición del espectro autista se les hubiera permitido colaborar en el momento en que se discutió ante el Pleno del Congreso.

- No consta que se hubiera informado a las personas con la condición del espectro autista u organizaciones involucradas con ellas, de manera amplia y precisa, sobre la naturaleza y consecuencias de las decisiones que se pretendían tomar a efecto de que analizaran en un tiempo razonable las decisiones a adoptar con la información puntual que el legislador debía brindarles, lo que imposibilita la existencia de una participación significativa y efectiva.

- No se debatieron o analizaron las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan en los distintos momentos del proceso legislativo, ya que si bien se advierte que se razonó y atendieron las observaciones remitidas por el INDISCAPACIDAD, la Comisión de Derechos Humanos local y la actora, no se asentaron las conclusiones o razonamientos a las que llegaron los legisladores sobre las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, así como de las personas con discapacidad.

- No fueron significativas porque no se reflejó la trascendencia de las contribuciones de las personas con discapacidad al producto de la actividad legislativa, ni tuvieron una participación efectiva de las personas con discapacidad, ya que la participación se redujo a una exposición de diversos puntos de vista, sin que se advirtiera que el legislador las tomara en cuenta, pues no se asentó en el dictamen ni en alguna otra aclaración posterior que se hubiera efectuado un análisis adecuado y la valoración correspondiente que contribuyera en la confección de la ley a partir de las manifestaciones vertidas por las personas con discapacidad en sus intervenciones.



- La participación de diversos representantes de organizaciones civiles y de algunas personas con discapacidad fue reducido e insuficiente, ya que en la Ciudad de México existen al menos veintiún organizaciones especializadas en la materia.

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Mediante proveído de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad por auto de veintidós de febrero siguiente, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, para que rindieran sus informes respectivos, asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta Oficial Local en la que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación corresponda.

6. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México; se tuvieron por remitidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos, el extracto de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México solicitados y se ordenó dejar los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan sus alegatos por escrito.

7. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Mediante oficio recibido el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, rindió informe, en el que expresa, en esencia, lo siguiente:



- Debe considerarse el contexto en el que se desarrolló el proceso legislativo derivado de que el treinta y uno de marzo de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Aviso de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19, por lo que, todas las actividades que implicaran la reunión de personas se suspendieron.

- El mandato establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relacionado con la consulta estrecha y colaboración activa con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representen, en la elaboración de disposiciones normativas fue cumplido por el Congreso de la Ciudad de México.

- En el proceso legislativo se garantizó la participación de personas que viven con la condición del espectro autista y de sus organizaciones representativas, fue el resultado de un trabajo conjunto del Congreso, con el Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada, especialistas en el tema, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde cada uno de los participantes fueron aportando observaciones que se incluyeron en la ley impugnada.

- Se hicieron llegar diversas observaciones a la Legislatura:

- El Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, propuso modificar la redacción a fin de que el proyecto cuente con un enfoque basado en el modelo social y no en el médico rehabilitador, evitando términos como síntomas o niveles de discapacidad, y con estricto apego a los derechos humanos de las personas.

- La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en la Constitución General, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México



y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elimina conceptos que a su consideración no corresponden a la visión actual de la perspectiva de derechos, considera la capacidad jurídica, la no discriminación, y realiza modificaciones a fin de que el proyecto no recaiga en el modelo médico de la discapacidad.

- La parte actora hizo llegar sus observaciones en el sentido general de proponer una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; elimina conceptos que a su consideración no atienden el modelo social de discapacidad o que resultan discriminatorios.

- La organización civil Iluminemos de Azul por el Autismo, envió propuestas relacionadas con su participación en las mesas.

- Se convocaron a diversas organizaciones sociales integradas por personas que viven con la condición del espectro autista y a estas últimas, invitándolas al proceso de consulta y análisis en relación con la creación de la ley impugnada a celebrarse a través de tres mesas el 27, 29 y 31 de julio a las 16:00 horas, a través de la plataforma *zoom*, con las temáticas: Mesa 1: "Construyendo con igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista"; Mesa 2: "Contenidos de la ley"; Mesa 3: "De la Coordinación Interinstitucional y Sanciones"; en las que personas que viven con condición del espectro autista manifestaron su opinión respecto a la ley y aportaron elementos que se tomaron en consideración en la norma impugnada.

- La asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo, A.C., realizó consulta ciudadana en la que recogió testimonios, propuestas y sugerencias de ciento veinticuatro personas para el desarrollo de la ley, así como datos que revelan la realidad de las personas que viven con la condición, así como de sus familias.

- Existieron interacciones con las personas a través de publicaciones en la página de *Facebook* de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México: dieciséis publicaciones, treinta y siete mil setecientas



noventa y tres vistas durante las mesas virtuales, ciento diez mil doscientas seis personas alcanzadas en las publicaciones, tres mil cinco interacciones con las publicaciones (comentarios, *likes*); así como en *Twitter*: catorce publicaciones, veinticuatro mil cuatrocientas veintiún veces las personas vieron los *tweets* y mil ciento tres veces las personas interactuaron con ellos (RT, *likes*, comentarios).

- El proceso de dictaminación de la iniciativa, estuvo acompañada de la consulta establecida en el artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución General, que determina el derecho de la ciudadanía de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso en un plazo no menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria y en la página oficial del órgano legislativo.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.**

Mediante oficio recibido el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la jefa de Gobierno compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad es improcedente conforme al artículo 19, fracción VIII, actualizándose las causales de sobreseimiento previstas en los diversos 20, fracciones II y III, y el 65, todos de la ley reglamentaria, por inexistencia del acto impugnado, ya que lejos de violentar los derechos humanos de las personas con la condición del espectro autista, regula y prevé el respeto y goce de sus derechos humanos, por lo que no existe transgresión a sus derechos humanos, además de que para su elaboración se realizó el estudio pertinente, en el que se involucró a diversos actores y asociaciones civiles que auxilian a las personas con esa condición.

- Es infundado lo aducido por la actora, ya que en el caso sí se cumplió con la consulta a que se refiere el artículo 41, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al llevarse a cabo diversas mesas de trabajo y consulta el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte, con organizaciones, representantes de las personas con la condición del



espectro autista; así como médicos especialistas, transmitidas en vivo por la página de *Facebook* de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México.

- Asimismo, la asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo realizó una consulta ciudadana en la que participaron ciento veinticuatro personas, en la que se recogieron testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la ley en cita, y expuso algunos datos que indicó, revelan la realidad tanto de las personas que viven con la condición del espectro autista, así como de sus familias.

- Con los ejercicios precisados se debe tener por cumplido el requisito de consulta a las personas con discapacidad, ya que los parámetros a que hace mención la accionante como consultas previas, públicas, accesibles y adecuadas, no se encuentran estipulados en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ni en la Observación General número 7, lo cual reconoce la actora.

- Asimismo, el cinco de marzo de dos mil veinte se cumplió el plazo de observaciones ciudadanas en términos del artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local.

- El que no se hubiera realizado una consulta "personal", a distintos actores sociales, fue como consecuencia de la actual crisis sanitaria.

- Está demostrada la participación de diversas personas, organizaciones y especialistas en el desarrollo de la ley impugnada, y que se tomaron en consideración sus observaciones.

9. NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

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



CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contradicción entre la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México y el derecho humano de consulta de las personas con discapacidad.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.⁴

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.

"...

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

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda



13. Lo anterior, en virtud de que el decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el catorce de enero de dos mil veintiuno.⁵

14. En consecuencia, el cómputo inició el quince de enero de dos mil veintiuno y el plazo de treinta días venció el sábado trece de febrero de dos mil veintiuno, de tal manera que el día hábil siguiente fue el lunes quince siguiente.

15. Por tanto, si el escrito de demanda se presentó en la última de las fechas referidas, es claro que resulta oportuno.

16. TERCERO.—**Legitimación.** La acción fue presentada por parte legitimada en la causa, ya que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General de la República faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad, entre otros actos, en contra de leyes de la Ciudad de México que estime violatorias de derechos humanos.

17. Lo cual sucede en el caso puesto que se aduce violación al derecho humano de consulta a las personas con la condición del espectro autista.

18. También se actualiza la legitimación en el proceso, ya que quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, quien acreditó su carácter de presidenta de la referida Comisión.⁶

podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁵ **"SEGUNDO.** El presente decreto de ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."

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; y, ..."

Su nombramiento lo acreditó con la copia certificada del oficio emitido por la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el que



19. CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Del análisis integral de la demanda se advierte que la parte actora impugna la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en su integridad, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno.

20. QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

21. La jefa de Gobierno de la Ciudad de México considera que se actualizan las hipótesis de improcedencia y sobreseimiento derivadas de los artículos 19, fracción VIII; 20, fracciones II y III y 65 de la ley reglamentaria.

22. Lo anterior derivado de que, en su concepto, no existe el acto impugnado, ya que el decreto en cuestión no violenta los derechos humanos de las personas con la condición del espectro autista.

23. Es **infundada** la causal invocada, por dos razones sustanciales:

24. Primero, en virtud de que se encuentra plenamente acreditada la existencia del decreto impugnado al constituir un hecho notorio su publicación en la Gaceta de la Ciudad de México, el catorce de enero de dos mil veintiuno, de tal manera que este Pleno se encuentra legalmente obligado a tomarlo en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, además de que la inserción del decreto en el referido órgano oficial de difusión tiene por objeto darle publicidad.⁷

informa su designación por el periodo de cinco años, comprendidos del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

⁷ Resulta aplicable por analogía el criterio contenido en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 65/2000, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.", Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 260, registro digital: 191452.



25. Segundo, toda vez que la causa de improcedencia invocada se sustenta en que el decreto impugnado no violenta los derechos humanos de las personas con la condición del espectro autista, temática que constituiría un aspecto de fondo de la litis, circunstancia esta última que, conforme con la línea jurisprudencial de este Pleno, amerita que se desestime el argumento que nos ocupa.⁸

26. Al haber quedado desvirtuada la causa de improcedencia que hizo valer el Ejecutivo Local y al no advertir este Pleno de oficio la actualización de alguna otra se procede al estudio de fondo del asunto.

27. SEXTO.—**Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.**

Considerando	Tema
SÉPTIMO	Parámetro de regularidad constitucional.
OCTAVO	Ausencia de consulta a las personas con la condición del espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

28. SÉPTIMO.—**Parámetro de regularidad constitucional.** Los conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en su integridad, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el catorce de enero de dos mil veintiuno, porque a su juicio no se realizó una consulta a las personas con esa condición en los términos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

29. En relación con el tema de consulta a las personas con la condición del espectro autista con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de

⁸ Sirve de sustento, la jurisprudencia de este Pleno P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.



derechos, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2017,⁹ sustentó lo siguiente:

- La consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo está ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano, al tener por objeto hacer efectiva la propia Convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad, como sucede cuando se emiten normas dirigidas a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.

- En la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se precisó que el objetivo que busca la consulta es que el órgano respectivo tome en cuenta la voz de las personas con discapacidad en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan, superando un modelo rehabilitador de la discapacidad, donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda, favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran, para generar servicios adecuados una vez consideradas sus necesidades particulares.

- No basta que las consultas involucren a las organizaciones y personas que trabajan por estos grupos vulnerables, sino que es necesario hacer todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con discapacidad sea escuchada por el legislador.

- La convocatoria debe ser suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista y sus organi-

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, sesión del primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión.



zaciones manifiesten su opinión sobre la ley respectiva; asimismo, debe estructurar la forma de cómo el ejercicio consultivo se debe llevar a cabo.

- Debe verificarse la efectiva participación de las personas con la condición del espectro autista y sus organizaciones propias en los ejercicios de participación que se lleven a cabo.

30. En relación con el tema de consulta a personas con discapacidad, también resulta necesario hacer referencia a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁰ en la que se analizó esa exigencia en lo que respecta a una ley que incidía en los derechos de las personas con síndrome de *down*:

- La consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

- No es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

- Supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

- El cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, sesión del veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



sean escuchadas, implica que la consulta que deba realizárseles tenga las siguientes características:

1) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

2) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, de forma individual y por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

3) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera; por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad; la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo deben realizarse con ese formato, para permitir que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer los cambios respectivos; la accesibilidad debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

4) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende adoptar.



5) **Significativa.** En los diversos momentos del proceso legislativo se deben debatir o analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

6) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, que realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, sin reducción de su intervención a una mera exposición; se debe enriquecer el debate con su visión de la manera en que el Estado puede eliminar barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones; ello porque son quienes pueden hacer notar las barreras sociales que afrontan; lo anterior, con el objeto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presentan en razón de su especial condición, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

7) **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

31. Precisado lo anterior, se procede a dar respuesta a los conceptos de invalidez.

32. OCTAVO.—**Ausencia de consulta a las personas con la condición del espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Son esencialmente fundados los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora, y que fueron resumidos en el apartado correspondiente de la presente ejecutoria, en virtud de que el Congreso de la Ciudad de México no acreditó fehacientemente haber cumplido con los extremos delineados por este Tribunal Pleno, en torno a los elementos que deben reunir las consultas a personas con discapacidad, en el caso, a quienes tienen la condición del espectro autista, respecto de normas que incidan en sus derechos.



33. En primer término, constituye precondition para el estudio de la presente temática, establecer la incidencia que tiene la ley impugnada en las personas con la condición del espectro autista.

34. En ese sentido, conforme con el artículo 2 de la ley impugnada se advierte que tiene por objeto:

"... reconocer, promover y asegurar de manera progresiva el ejercicio efectivo de los derechos de las personas que viven con la condición del espectro autista, en igualdad de condiciones con las demás, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en la Constitución Política de la Ciudad de México y en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México. Sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes y demás ordenamientos aplicables."

35. De lo anterior, resulta claro que el ordenamiento impugnado a través de la presente acción de inconstitucionalidad incide en los derechos de las personas que tienen la condición del espectro autista, razón por la cual el Congreso de la Ciudad de México, tenía la obligación de realizar una consulta a las personas y organizaciones relacionadas con esa condición, en los términos que ha delineado este Tribunal Pleno.

36. Ahora bien, el Congreso de la Ciudad de México, en su informe, argumenta que la ley impugnada fue debidamente consultada a las personas con la condición del espectro autista, así como de organizaciones relacionadas con ellas y, para acreditar lo anterior, hace referencia a la realización de los siguientes actos:

• **Iniciativas.** El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado José Luis Rodríguez Díaz de León del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, turnada por la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas



de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales.

El dieciocho de febrero de dos mil veinte, el diputado Eleazar Rubio Aldarán presentó ante el Pleno del Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con proyecto de decreto por la que se crea la Ley para la Atención, Protección e Inclusión de Niños, Niñas y Adultos con Trastorno del Espectro Autista en la Ciudad de México, turnada por la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales.

• **Convocatoria.** El veintiuno de julio de dos mil veinte, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México convocó al proceso de consulta y análisis en relación con la creación de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, a celebrarse el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte a las dieciséis horas, a través de la plataforma *zoom*:

1) Organizaciones sociales integradas por personas que viven con la condición del espectro autista, destacando las siguientes:

- a) Taide Buenfil de Confe org.
- b) Libre Acceso, A.C.
- c) Domus Instituto de Autismo, A.C.
- d) Grupo Altia.
- e) Organización Clima.
- f) Educación Especial Mas.
- g) Angelitos Autismo.
- h) Centro de Atención Psicológica y Pedagógica CAPYP.



- i) Pupa Autismo, A.C.
 - j) Capere Articidad.
 - k) Centro NEKI.
 - l) Centro de Atención Psicoterapéutico Lenguaje y Aprendizaje.
 - m) Comunidad Unique.
 - n) Crea tu Mundo Autismo.
 - o) Apapache Autismo México.
 - p) Grupo de Atención Multidisciplinaria para el Autismo, A.C.
 - q) Fundación Taiyari.
 - r) Dr. Eduardo Daniel Álvarez Amado.¹¹
- 2) Personas que viven con la condición del espectro autista.

• **Mesas de consulta.** Conforme con la convocatoria, se llevaron a cabo tres mesas de consulta con la participación de Stephen Alessandro Rosas, Parlamentario del Primer Parlamento de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, Adrián Fernando González Zúñiga; Fernando Arias de Zariñana Arcea; Dr. Daniel Eduardo Álvarez Amado, neurólogo pediatra del Hospital Infantil de México "Federico Gómez"; Dra. Irma Aguilar Delfín, directora de ANWALAI y representante en México de OAR; *Organization For Autism Research* (ONG británica dedicada al autismo); Iluminemos de Azul por el Autismo, A.C.; Asociación Civil "Soy Asperger" y la Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, Confe; Apapache Autismo México; Fundación TAIYARI; Grupo de Atención Multidisciplinaria para el Autismo, A.C.

¹¹ De quienes se advierte su invitación vía electrónica.



1) Mesa 1: "*Construyendo con Igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista*", celebrada a las dieciséis horas del veintisiete de julio de dos mil veinte.

2) Mesa 2: "Contenidos de la ley", celebrada a las dieciséis horas del veintinueve de julio de dos mil veinte.

3) Mesa 3: "De la Coordinación Interinstitucional y Sanciones", celebrada a las dieciséis horas del treinta y uno de julio de dos mil veinte.

Expresa la autoridad demandada que las mesas de consulta se transmitieron públicamente mediante las redes sociales del Congreso de la Ciudad de México, interactuando con cientos de personas que viven con la condición del espectro autista, quienes manifestaron su opinión y aportaron elementos que se tomaron en consideración en la norma impugnada.

• **Publicaciones.** Se realizaron diversas publicaciones para difundir el ejercicio de participación ciudadana:

1) Página de *Facebook* de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, con un total de dieciséis publicaciones, treinta y siete mil setecientos noventa y tres vistas durante las mesas virtuales, ciento diez mil personas alcanzadas en las publicaciones y tres mil cinco interacciones con las publicaciones (comentarios, *likes*).

2) Página de *Twitter* de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, con un total de catorce publicaciones, veintinueve mil cuatrocientas veintiún vistas y mil ciento tres interacciones (RT, *likes*, comentarios).

• **Consulta ciudadana de asociación civil.** La asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo, A.C., realizó consulta ciudadana en la que recogió testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la ley y contiene algunos datos que revelan la realidad de las personas que viven con la condición y sus familias. La encuesta recoge a ciento veinticuatro personas, donde la mayoría considera que no se respetan, defienden ni garantizan sus derechos



además de que no reciben apoyo psicológico; el veintidós por ciento desconoce sus derechos, al veintitrés por ciento se les han negado los servicios de salud y el noventa y ocho por ciento considera que es necesaria una ley que proteja y garantice sus derechos. Lo anterior con los siguientes datos estadísticos:¹²

- a) Siete por ciento son personas diagnosticadas.
- b) Veintinueve por ciento declaran que *"Necesita apoyo casi todo el tiempo"*.
- c) Quince por ciento indica "gran dependencia".
- d) Treinta y ocho por ciento han obtenido el diagnóstico por servicio de salud pública.
- e) Cincuenta y seis por ciento indica haber recibido más de un diagnóstico respecto a la condición.
- f) Treinta y dos por ciento actualmente no asiste a terapia.
- g) Veintitrés por ciento recibe terapia por alguna institución pública.
- h) Cincuenta y siete por ciento lo hace de manera privada.
- i) Veintiocho por ciento recibe únicamente una hora de terapia a la semana.
- j) Cincuenta y siete por ciento toma algún medicamento.
- k) Veintitrés por ciento recibe medicamento de parte de alguna institución pública.
- l) Treinta y siete por ciento no se los proporciona ninguna institución.

¹² Remitida vía correo electrónico al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México.



- m) Veintinueve por ciento no toma medicamento.
- n) Ochenta y uno por ciento no recibe apoyo psicológico.
- o) Cincuenta y cuatro por ciento de los adultos no han recibido oportunidad laboral.
- p) Veintidós por ciento desconoce sus derechos.
- q) Ochenta y dos por ciento considera que no se respetan ni garantizan sus derechos.
- r) Ochenta por ciento considera que no se defienden sus derechos.
- s) Cincuenta y nueve por ciento indica que alguna vez se le ha negado o negó la incorporación a la escuela.
- t) Al veintitrés por ciento se le ha negado servicios de salud.
- u) Noventa y ocho por ciento considera que debe existir una ley que proteja y garantice sus derechos.

• **Observaciones al proyecto de dictamen.** Existieron diversas observaciones al proyecto de dictamen de la ley impugnada que fueron incluidas:

1) Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (organismo público descentralizado, responsable de coadyuvar con el Ejecutivo Local y todas las áreas de la administración pública de la Ciudad de México en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas, leyes y acciones en materia de discapacidad, y que mantiene contacto permanente con personas y organizaciones de la sociedad civil en materia de discapacidad). Propuso modificar la redacción a fin de que el proyecto contara con un enfoque basado en el modelo social y no en el médico rehabilitador, evitando términos como síntomas o niveles de discapacidad y con estricto apego a los derechos humanos de las personas, para lo cual propuso la modificación de los considerandos tercero, quinto, sexto y octavo; así como los artículos 1, 2, 3, fracciones I a III, VIII a XI, y XX y



XXII, 4 a 6, 9, 10, fracciones II a IV, VI a VIII, y XI y XVI; 13, 15, y 16, fracciones II, V, VI, VIII, IX y X.¹³

2) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (organismo constitucional autónomo, encargado de recibir quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la Ciudad de México). Propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en la Constitución General de la República, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; eliminando conceptos que consideró no corresponden a la visión actual de la perspectiva de derechos; considera la capacidad jurídica, la no discriminación, y realiza modificaciones a fin de que el proyecto no recaiga en el modelo médico de la discapacidad y sometiendo a consideración la modificación de los artículos 2, fracciones I, III (supresión), IX, XI, XII y XIX; 4, 5, 6, fracciones I, II, V (supresión), y IX; y 10 y 15.¹⁴

3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (organismo público autónomo del Estado Mexicano, encargado de la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los tratados internacionales y las leyes). Propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo previsto en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, eliminando conceptos que considera no atienden el modelo social de discapacidad o que resultan discriminatorios; sometiendo a consideración la modificación a los artículos 3, 6, 8, 10, fracción V y 13.¹⁵

¹³ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo cuarto del dictamen de las comisiones y que fueron remitidas vía correo electrónico al presidente de la Comisión de Derechos Humanos y que ostenta un sello de recibido del diputado Temístocles Villanueva Ramos el veintiocho de mayo de dos mil veinte.

¹⁴ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo sexto del dictamen de las comisiones y que fue remitida por oficio CDHCM/OE/P/0213/2020 de veintidós de octubre de dos mil veinte.

¹⁵ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo séptimo del dictamen de las comisiones.



4) Organización civil Iluminemos de Azul por el Autismo, que a través de dos comunicados realizó diversas observaciones.¹⁶

• **Respecto al plazo para recibir observaciones a modificaciones.** El cinco de marzo de dos mil veinte se cumplieron los diez días hábiles previstos en el artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, a efecto de recibir observaciones ciudadanas sobre la iniciativa sin que se hubiera recibido alguna.

• **Análisis, discusión y aprobación del dictamen en comisiones.** El veinte de noviembre de dos mil veinte, se reunieron las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales para analizar, discutir y aprobar el dictamen respecto de las iniciativas previamente precisadas.¹⁷

• **Análisis, discusión y aprobación del dictamen por el Pleno del Congreso.** En sesión ordinaria del Pleno del Congreso de la Ciudad de México, el tres de diciembre de dos mil veinte, se presentó, discutió y aprobó el dictamen de las referidas comisiones.¹⁸

37. Manifiesta el Congreso Local que debe tomarse en consideración el contexto en el que se desarrolló el proceso legislativo, derivado de que el treinta

¹⁶ Escritos de fecha treinta y uno de julio de dos mil veinte, con sello de recibido por el diputado Temístocles Villanueva Ramos de tres de agosto siguiente.

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos: ocho votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones. Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales: seis votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones.

¹⁸ Se sometió a discusión el dictamen, se abrió el registro de oradores, hicieron uso de la palabra los diputados José Luis Rodríguez Díaz de León, Marisela Zúñiga Cerón y Eleazar Rubio Aldarán, quienes se pronunciaron a favor del DICTAMEN, la presidenta de la Mesa Directiva informó que existía reserva para ser discutidos en lo particular los artículos 3, 10, 13, 16 y transitorio primero y realizada se sometió a votación en lo general el dictamen, que culminó con cincuenta y seis a favor, ninguno en contra y una abstención. El dictamen se aprobó en lo general y en cuanto a los artículos no reservados; posteriormente, se presentaron las modificaciones de los artículos reservados y se sometió a discusión, se abrió el registro de oradores sin que alguno se registrara y se votaron las modificaciones dando como resultado cincuenta y cinco votos a favor, sin votos en contra no abstenciones. Se sometieron a votación nominal en lo particular los artículos 3, 10, 13, 16 y transitorio primero con las modificaciones aprobadas por el Pleno, obteniendo cincuenta y tres votos a favor, ninguno en contra y una abstención.



y uno de marzo de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el aviso por el que se dio a conocer la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19, cuyo ordinal cuarto establece que se asumen las acciones de la declaratoria de emergencia nacional, por lo que las actividades relativas a reunión de personas se suspendieron; por ello, el proceso de consulta estrecha y colaborativa con personas con la condición del espectro autista en la Ciudad de México, se realizó mediante el uso de la tecnología.

38. Expresa el Congreso Local que la ley impugnada fue el resultado del trabajo conjunto con el Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada, especialistas en el tema y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde cada institución pública, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada y especialistas en el tema, fueron aportando observaciones que se incluyeron en la legislación que nos ocupa.

39. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que los actos realizados por el Congreso de la Ciudad de México no cumplen con los extremos de la consulta a personas con discapacidad que ha delineado la jurisprudencia al respecto.

40. De los elementos que obran en el expediente se advierte la realización de tres mesas de análisis sobre las iniciativas que dieron origen a la ley que ahora se impugna, las cuales se realizaron el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte, convocando a organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México.

41. No obstante, el ejercicio de análisis en mesas de discusión no satisface la consulta estrecha a las personas con el espectro autista, ya que el Congreso de la Ciudad de México, hace referencia a la difusión de su realización en las



redes sociales de *Facebook* y *Twitter* de la Comisión de Derechos Humanos Local, lo cual si bien ayuda a aumentar la publicidad de la celebración de las mesas de trabajo, no constituye por sí una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones.

42. Lo anterior, porque no se hace referencia alguna al establecimiento de un procedimiento claro y accesible para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria.¹⁹

43. Ahora, si bien es cierto que el Congreso hace referencia a la recepción de diversas observaciones por parte del Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, las Comisiones de Derechos Humanos, tanto a nivel nacional como de la Ciudad de México y la organización civil Iluminemos de Azul por el Autismo y menciona que influyeron en el análisis, discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la ley impugnada.

44. También lo es que esa circunstancia no subsana la falta de implementación de una metodología, de manera clara, abierta y accesible, en la que no sólo se escuchen y reciban las opiniones de organizaciones civiles y autoridades cuyas funciones se relacionan con la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad, sino que se realicen todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con la condición del espectro autista sea escuchada por el legislador.

45. Por esas razones también resulta insuficiente la referencia a las interacciones emitidas con motivo de las publicaciones realizadas en las redes sociales de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local, ya que no se precisa

¹⁹ Incluso puede inferirse, por ejemplo, de la invitación vía correo electrónico que se realizó a Iluminemos de Azul por el Autismo A.C., que no se anexó documentación alguna en relación con las iniciativas de ley, puesto que la referida asociación manifestó en contestación "Me gustaría previo a la consulta conocer la iniciativa de ley y le agradeceré mucho el que pueda compartírnosla, con el afán no sólo de revisarla y emitir [se corta la impresión del correo] diferentes Estados y respecto a la Ley General de Autismo.



ni se distingue quiénes las emitieron, a efecto de identificar si fueron sustanciales para recabar las opiniones de las personas con la condición del espectro autista.

46. De igual forma, la referencia que hace el Congreso Local, relacionado con la consulta ciudadana realizada por una organización civil, no sustituye la labor que debió realizar el órgano parlamentario para allegarse de manera directa de los elementos necesarios para la discusión, análisis y, en su caso, aprobación de los dictámenes respectivos.

47. Era necesario que se acreditara la emisión de una convocatoria pública con reglas, plazos razonables y procedimientos claros, en que se informara de manera amplia, en formatos accesibles y por distintos medios, la manera en que podrían participar de manera directa las personas con la condición del espectro autista, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se garantizara su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, lo cual se hubiera especificado en la referida convocatoria.

48. Tampoco se demostró que se hubiera informado a las personas con la condición del espectro autista de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de las decisiones que se pretendían tomar, ni que se recogiera su participación dentro del procedimiento legislativo, lo que imposibilitó una participación significativa y efectiva, y que se llevara a cabo de manera transparente la actividad legislativa frente a las personas con la condición del espectro autista y organizaciones que las representan.

49. No pasa inadvertido que el Congreso demandado hace alusión a que este Pleno debe considerar que los actos encaminados al cumplimiento de la consulta que nos ocupa se realizaron en el contexto de la actual pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

50. Sin embargo, las medidas de emergencia sanitaria no eximen a las autoridades legislativas para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en los términos delineados por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.



51. En ese sentido, si las condiciones sanitarias derivadas de la pandemia al momento en que se realizó el proceso legislativo de la ley impugnada no permitían la realización de la consulta previa en los términos establecidos por la jurisprudencia de este Pleno a efecto de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas con la condición del espectro autista, era recomendable posponer los actos parlamentarios y abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectarles directamente.²⁰

52. Por lo que, de acuerdo a las constancias del expediente y a los hechos notorios para este Pleno, no existió una convocatoria pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la ley impugnada, ni que estructurara la forma de cómo el ejercicio consultivo se llevaría a cabo.

53. Por las razones anteriores, el proceso legislativo que derivó en la expedición de la ley impugnada debió contar con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los criterios que al respecto ha fijado este Tribunal Pleno y a no haberse conformado de esa manera, procede declarar la invalidez de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el catorce de enero de dos mil veintiuno.

54. Ante la conclusión alcanzada, resulta innecesario pronunciarse en relación con los restantes conceptos de invalidez, pues en nada variaría el sentido del presente fallo.²¹

²⁰ Lo anterior encuentra apoyo en la recomendación 1/2020 emitida por la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte, de la que deriva la obligación de los Estados miembros de abstenerse de promover iniciativas o avances en la implementación de actos durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia; la cual si bien se refiere a las comunidades indígenas, resulta aplicable por identidad de razón a las personas con discapacidad.

²¹ Conforme con la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época, publicada en el *Sema-*



55. NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria,²² 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.

56. En el presente fallo se ha determinado que la ley impugnada incumplió con los parámetros establecidos por este Alto Tribunal para la consulta a personas con discapacidad, en el caso, quienes tienen la condición del espectro autista, principalmente porque no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la ley impugnada, ni que estructurara la forma en cómo el ejercicio consultivo se llevaría a cabo.

57. En ese sentido, se declara la invalidez del decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno.

58. Asimismo, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por doce meses el efecto de la resolución, con el objeto de que la ley que nos ocupa continúe vigente en tanto el Congreso de la Ciudad de México cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.

nario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.

²² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



59. Por lo tanto, se vincula al Congreso de la Ciudad de México para que, dentro de los doce meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutivos de este fallo, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con la condición del espectro autista.

60. Dentro del mismo plazo, previa realización de la consulta señalada deberá emitir la regulación correspondiente.

61. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y al mismo tiempo posibilita al Congreso a atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda emitir la ley correspondiente, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando octavo de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con la condición del espectro autista, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos octavo y noveno de esta ejecutoria.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas, a las causales de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose del párrafo cincuenta y uno, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, especialmente del párrafo cincuenta y uno, y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo al parámetro de regularidad constitucionalidad, y octavo, relativo a la ausencia de consulta a las personas con la condición del espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.



La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con la condición del espectro autista, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE ESTE DERECHO.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR EL DERECHO DE CONSULTA, ES IRRELEVANTE SI LA MEDIDA BENEFICIA A ESAS COMUNIDADES A JUICIO DEL LEGISLADOR.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA NO ES ESPECÍFICA O EXCLUSIVA PARA ESTOS GRUPOS, SU INCUMPLIMIENTO NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE SOBRE LA TOTALIDAD DE LA LEY, PERO SÍ SOBRE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE RESPETARSE Y CUMPLIRSE CON INDEPENDENCIA DEL NÚMERO DE POBLACIÓN QUE INTEGRA UN GRUPO DE ESTA NATURALEZA.



IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. INTEGRA EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL COMO DERECHO SUSTANTIVO Y COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, 32 Y 33 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 188, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS PERSONAS, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 37, 38, 39, 40 Y 41 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN I, 10, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 12, 13, FRACCIONES II Y III, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 24, 45, FRACCIÓN VIII, 46, PRIMER PÁRRAFO, 80, SEGUNDO PÁRRAFO, 84, SEGUNDO PÁRRAFO, 91, PRIMER PÁRRAFO, 109, FRACCIÓN VI, 110, FRACCIÓN I, 115, 126, FRACCIÓN XV, Y SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 188, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA



ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN I, 10, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 12, 13, FRACCIONES II Y III, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 24, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 45, FRACCIÓN VIII, 46, PRIMER PÁRRAFO, 80, SEGUNDO PÁRRAFO, 84, SEGUNDO PÁRRAFO, 91, PRIMER PÁRRAFO, 109, FRACCIÓN VI, 110, FRACCIÓN I, 115, 126, FRACCIÓN XV, Y SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 188, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DIECIOCHO MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN I, 10, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 12, 13, FRACCIONES II Y III, ANTEPENÚLTIMO Y PENÚLTIMO PÁRRAFOS, 24, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 45, FRACCIÓN VIII, 46, PRIMER PÁRRAFO, 80, SEGUNDO PÁRRAFO, 84, SEGUNDO PÁRRAFO, 91, PRIMER PÁRRAFO, 109, FRACCIÓN VI, 110, FRACCIÓN I, 115, 126, FRACCIÓN XV, Y SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO No. 188, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.



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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a)** Congreso del Estado de Baja California.
- b)** Gobernador del Estado de Baja California.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

"Los capítulos VI 'De la educación indígena' –artículos 31 y 33–, y VIII 'De la educación inclusiva' –artículos 37 a 41–, contenidos en el título segundo 'Del Sistema Educativo', de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante Decreto 188, publicado el 28 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como los numerales 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente considera que los capítulos VI "*De la educación indígena*" y VIII "*De la educación inclusiva*", contenidos en el título segundo "*Del sistema educativo*" de la Ley de Educación del Estado de Baja California, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

Lo anterior, toda vez que contienen disposiciones que impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, aunado a que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva, sin que del análisis del proceso legislativo se observara que se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

En un primer apartado identificado con la letra A, la accionante sostiene que, conforme a la información que emite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 8.5 % de la población en el Estado de Baja California se autoreconoce como indígena; aunado a que aproximadamente el 1.5 % de la población de dicha entidad habla alguna lengua originaria y que en el territorio del Estado habitan principalmente cinco grupos indígenas (Cochimí, Cucapá, Kiliwa, Kumiani y Paipai) que pertenecen a la familia etnolingüística yumana que incluye a otros siete grupos distribuidos en Arizona y California, Estados Unidos. Asimismo, que siete mil cuatrocientos cuarenta y cinco habitantes se autoidentifican como personas afromexicanas.

Con base en ello, la accionante sostiene que en el Estado de Baja California existe población indígena y personas afromexicanas, que deben ser tomados en cuenta en la adopción de medidas que les interesen directamente.

En diverso apartado, la accionante sostiene que debe declararse la inconstitucionalidad del capítulo VI del título segundo de la Ley de Educación del Estado de Baja California, en virtud de que sus disposiciones son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, al relacionarse directa



y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en la que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, aunado a contribuir a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Considera que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afroamericanas para hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas, a fin de garantizar el respeto de sus derechos.

Sostiene que es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, lo señalado en la recomendación general número 27/2016.

De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto 188, de veintiocho de diciembre de dos mil veinte, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e internacionales en la materia, lo que se traduce en una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Considera que si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Baja California sobre personas indígenas y afroamericanas pudieran considerarse positivas al establecer obligaciones a cargo de las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios que, entre otras cosas, pretenden conservar y promover su cultura, lo cierto es que el proceso legislativo que le dio origen no se apegó a los parámetros que exige la consulta previa en la materia.

Por otro lado, solicita que se declare la inconstitucionalidad del capítulo VIII del título segundo de la Ley de Educación del Estado de Baja California, relativo a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, en virtud de que dicho grupo no fue consultado como lo exigen los parámetros internacionales.



Sostiene que del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Baja California, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que atañen a ese sector de la población, al contener normas encaminadas a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Considera que si bien es cierto no existe regulación específica relacionada con el procedimiento o forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; de una interpretación armónica de las disposiciones internacionales de la materia, se desprende que los estándares mínimos para su realización son que debe ser previa, pública, accesible y adecuada.

Estima que dado que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que debe llevarse a cabo la consulta a personas con discapacidad, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta, a fin de determinar los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esa materia.

Finalmente, solicita que en caso de declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas, los efectos de la declaratoria de invalidez se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar



el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número de expediente 18/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República, para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que de considerar que la materia del presente juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

QUINTO.—Certificación. El dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para rendir su informes respectivos transcurriría del dieciséis de febrero al ocho de marzo, y del diecisiete de febrero al nueve de marzo, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Por escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo estatal, por conducto de las diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de presidenta y secretaria de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, rindieron el informe que le fue requerido.

Mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, toda vez que al rendir el informe respectivo, se advirtió que no era claro el contenido de la documental con la que se pretendía acreditar la personalidad, el Ministro instructor previno a las promoventes para que enviaran copia certificada de la



documentación que acreditara que contaban con la capacidad de representar al Poder Legislativo del Estado de Baja California; asimismo, toda vez que del análisis de las constancias de los antecedentes legislativos, se advirtió que el acta de sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte no contenía la discusión respectiva, se requirió copia certificada o el original del Diario de Debates correspondiente.

Posteriormente, en acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, una vez atendido el requerimiento formulado, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California rindiendo el informe de forma extemporánea, porque conforme a la certificación correspondiente, el plazo de quince días hábiles con el que contaba para su presentación, transcurrió del dieciséis de febrero al ocho de marzo de dos mil veintiuno, mientras que el escrito fue recibido el dieciséis de marzo de este año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Mediante oficio presentado el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Amador Rodríguez Lozano, en su carácter de secretario general del Gobierno del Estado de Baja California, rindió el informe que le fue requerido.

Sin embargo, en acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California rindiendo el informe de forma extemporánea, porque conforme a la certificación que obra en autos, el plazo concedido para tal efecto transcurrió del diecisiete de febrero al nueve de marzo del presente año, mientras que el escrito fue depositado en la oficina de correos de la localidad el once de marzo de dos mil veintiuno.

OCTAVO.—Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.

NOVENO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. Esta representación no formuló pedimento en este asunto.



DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

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

"...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto 188, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veinte al veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el último día del plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ los promoventes

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁵ "Artículo 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



deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁶ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación respecto de personas indígenas, así como de educación inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido

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."

⁶ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

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



por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

Sin embargo, en el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse la invalidez del capítulo VI "*De la educación indígena*", así como del diverso capítulo VIII "*De la educación inclusiva*", previstos en el título segundo "*Del sistema educativo*", de la Ley de Educación del Estado de Baja California, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

En relación con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan



directamente en los derechos de dichos grupos puedan resultar benéficas, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁷ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obliga-

⁷ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



ciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁸ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunida-

⁸ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.



des indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,¹⁰ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,¹¹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

¹⁰ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.



Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹³ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afro-mexicanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particu-

¹² Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



laridades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

2. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

3. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, no es relevante si la



medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁴ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

De manera más reciente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹⁵ en lo que interesa, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas

¹⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

¹⁵ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; sin embargo, a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen, no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidas, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Este criterio se reiteró por el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,¹⁶ 179/2020,¹⁷ 214/2020,¹⁸ 131/2020 y su acumulada 186/2020¹⁹ y 121/2019.²⁰

¹⁶ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

¹⁸ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

¹⁹ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

²⁰ Fallada en sesión celebrada el 29 de junio de 2021. Por unanimidad de votos se declaró la invalidez de los artículos 56 a 58 y 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.



Por su parte, a efecto de continuar con la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena por parte de este Tribunal Constitucional, al fallar la acción de inconstitucionalidad 285/2020,²¹ el Pleno determinó que este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

Por su parte, en relación con el derecho a la **consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²² esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

²¹ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.

²² "Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,²³ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

²³ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación", y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humanos de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,²⁴ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por

²⁴ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su



discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

• **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,²⁵ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020,²⁶ en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

²⁵ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²⁶ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Por su parte, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020,²⁷ 193/2020,²⁸ 179/2020,²⁹ 214/2020,³⁰ y 131/2020 y su acumulada 186/2020,³¹ el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora y Puebla, respectivamente. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2019,³² declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 188, por medio del cual se aprobó la creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California, específicamente,

²⁷ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

²⁹ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

³⁰ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

³¹ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

³² Fallada en sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de votos.



el capítulo VI "*De la educación indígena*", así como el diverso capítulo VIII "*De la educación inclusiva*", contenidos en el título segundo "*Del sistema educativo*", porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

Capítulo VI **De la educación indígena**

"Artículo 31. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

"Artículo 32. Las autoridades educativas del Estado consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 33. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:



"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de las etnias que pueblan el Estado;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las etnias que pueblan el Estado;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de las comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe;

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de las comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas; y,

"VIII. Impulsar la vinculación con las autoridades educativas de los Estados Unidos de América y demás países que tengan presencia industrial, comercial



o de cualquier otra actividad empresarial en el Estado, para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales."

Capítulo VIII

De la educación inclusiva

"Artículo 37. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 38. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas, de conciencia o ideológicas, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;



"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, libre desarrollo e integración en su entorno; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 39. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales transitorias o definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas del Estado en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;



"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 40. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas del Estado, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."



"Artículo 41. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley para las Personas con Discapacidad en (sic) Estado de Baja California, Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California y en las demás normas aplicables.

"Las autoridades educativas estatal y municipal promoverá (sic) y apoyarán la creación de huertos escolares en todas las escuelas de educación básica y media superior tanto en zonas rurales como urbanas, a fin de que los alumnos obtengan una herramienta para la autoproducción alimentaria, tanto en sus planteles escolares como en sus hogares.

"Tratándose de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal que cuenten con parcela escolar, éstas podrán celebrar convenios con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8o., VI, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, y 3o., fracción XVI, inciso B) de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California."

De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Baja California, especialmente, en lo que se refiere a la educación indígena e inclusiva.

En específico, el capítulo VI denominado "*De la educación indígena*", se advierte que regula cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas, con la finalidad de atender a sus necesidades, para lo cual se prevé que la educación indígena deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y la cultura del Estado.³³

³³ Artículo 31.



Para ello, se prevén las acciones que las autoridades educativas estatal y municipal pueden realizar en cuestiones relacionadas con las escuelas, programas, materiales, instituciones públicas de formación docente, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos, con un enfoque intercultural y plurilingüe, así como para impulsar la vinculación de las autoridades educativas de otros países para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales.³⁴

Además, se establece la obligación de las autoridades educativas del Estado para consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población.³⁵

Por su parte, el capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva", regula lo relativo a la educación inclusiva, entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, eliminando prácticas de discriminación, exclusión y segregación, basada en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos.³⁶

Además, establece como finalidad de la educación inclusiva, la de favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, y enlista distintas acciones que al efecto debe considerar el Estado.³⁷

Asimismo, prevé la garantía del derecho a la educación a los alumnos con condiciones especiales transitorias y definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrentan barreras para el aprendizaje y participación, para lo cual se prevén

³⁴ Artículo 33.

³⁵ Artículo 32.

³⁶ Artículo 37.

³⁷ Artículo 38.



una serie de medidas que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia pueden realizar para atender a aquellos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.³⁸

También regula la creación de huertos escolares como una herramienta para la autoproducción alimentaria, así como la celebración de convenios de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Constitución Local y en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California.³⁹

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Baja California, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

³⁸ Artículos 39 y 40.

³⁹ Artículo 41.



Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

Ahora bien, de las constancias de autos⁴⁰ se observa que, en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

a. Presentación de las iniciativas.⁴¹

1. El trece de agosto de dos mil diecinueve, el diputado Gerardo López Montes presentó iniciativa de reforma al artículo 5 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

2. El trece de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Catalino Zavala Márquez presentó iniciativa de reforma a los artículos 5, 7 y 15 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

3. El diez de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Miriam Elizabeth Cano Núñez presentó iniciativa de reforma a los artículos 5, 6 y 15 de la Ley de Educación del Estado de Baja California. Asimismo, la diputada Araceli Geraldo Núñez presentó iniciativa de reforma para adicionar el artículo 5 Bis al referido ordenamiento jurídico.

⁴⁰ Relativas a la iniciativa de reforma para crear la Ley de Educación del Estado de Baja California; el Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; el Diario de Debates de la sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte; así como dos videos de las mesas de trabajo celebradas por la Comisión referida el uno de octubre y trece de noviembre de dos mil veinte.

⁴¹ La información respectiva se advierte de las páginas 2 a 4 del Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.



4. El tres de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Rosina del Villar Casas presentó iniciativa de reforma al artículo 35 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

5. El veinte de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Fausto Gallardo García presentó iniciativa de reforma al artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

6. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Julio César Vázquez Castillo presentó iniciativa de reforma al artículo 8 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

7. El veintiséis de febrero de dos mil veinte, el diputado Julio César Vázquez Castillo presentó iniciativa de reforma al artículo 78 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

8. El once de marzo de dos mil veinte, la diputada Eva María Vázquez Hernández presentó iniciativa de reforma a los artículos 60, 61, 63, 64, 64 Bis, 65, 69, 71 y 72 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, así como al artículo 48 de la Ley de Seguridad Escolar del Estado de Baja California.

9. El veinticinco de marzo de dos mil veinte, la diputada Rosina del Villar Casas presentó iniciativa de reforma al artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

10. El once de mayo de dos mil veinte, la diputada María Luisa Villalobos Ávila presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Nueva Ley de Educación del Estado de Baja California.

b. Turno de las iniciativas. Presentadas las iniciativas, la presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Baja California les dio curso legal para su trámite legislativo. La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología remitió las iniciativas a la Dirección de Consultoría Legislativa para la elaboración del dictamen correspondiente.⁴²

⁴² Página 4 del Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.



c. Dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El veintisiete de julio de dos mil veinte se suscribió el dictamen correspondiente, en el que únicamente se analizó la iniciativa presentada por la diputada María Luisa Villalobos Ávila que propuso la creación de una nueva Ley de Educación del Estado de Baja California; el dictamen fue aprobado por cuatro votos de sus integrantes.

d. Aprobación del dictamen. En sesión ordinaria de la H. XXIII Legislatura del Estado de Baja California, celebrada el veintidós de diciembre de dos mil veinte, previa dispensa de la lectura total del dictamen, se declaró abierto el debate respectivo, en primer lugar se posicionaron dos de los diputados en contra de la propuesta (1) Rodrigo Aníbal Otáñez Licona y (2) Eva María Vázquez; por su parte, hicieron uso de la palabra para posicionarse a favor, los diputados (1) Claudia Josefina Agatón Muñiz, (2) Miriam Elizabeth Cano Núñez, (3) Ramón Vázquez Valdéz y (4) María Luisa Villalobos Ávila.

No existiendo más intervenciones, se sometió a consideración el dictamen que se aprobó por diecinueve (19) votos a favor, cuatro (4) votos en contra y cero (0) abstenciones, con la reserva en lo particular del diputado Juan Melendrez Espinoza aprobada por veinte (20) votos a favor, tres (3) votos en contra y cero (0) abstenciones.

Del Diario de Debates se advierte que la diputada María Luisa Villalobos Ávila, al presentar el dictamen, manifestó que la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Congreso del Estado de Baja California sostuvo reuniones de trabajo y apertura con diversos organismos de la sociedad civil, asociaciones de escuelas particulares y sectores privados involucrados, en las que expresaron sus opiniones y propuestas en relación con la ley, las cuales, indicó la diputada, fueron atendidas y analizadas por la Comisión y, para efectos del resolutivo, se consideraron las que resultaron acordes con la Constitución Federal, la Ley General de Educación y aquellas que estuvieran encaminadas a enriquecer de manera justificada la propuesta legislativa.

De esa manera, indicó que se realizaron modificaciones al texto original propuesto, que resultó en un proyecto fortalecido con las aportaciones de las autoridades estatales, operadores del sistema educativo, el sector privado,



integrantes de la Legislatura y el órgano técnico de trabajo de la Consultoría Legislativa, de ahí que haya sido declarado jurídicamente procedente.

e. Remisión del decreto para su publicación. Aprobado el dictamen, se remitió el decreto respectivo al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

f. Publicación. El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 188 mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de iniciativas por parte de diversos diputados del Congreso del Estado de Baja California, su turno a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, la aprobación del dictamen con proyecto de decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso Local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

Este Tribunal Constitucional no inadvierte las mesas de trabajo organizadas por la autoridad legislativa local a efecto de abrir la posibilidad de que cualquier ciudadano participara y tuviera voz en el proceso de creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California, recibiendo propuestas, modificaciones o aportaciones a la iniciativa presentada por la diputada María Luisa Villalobos Ávila.

Sin embargo, es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General, así como en



los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Alto Tribunal respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Lo anterior en la medida en que dichas mesas de trabajo no cumplen con los estándares y los requisitos expuestos a lo largo de esta sentencia como para considerar una adecuada consulta previa, pues el objetivo de las reuniones de trabajo fue discutir sobre las observaciones formuladas al proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología respecto de la Ley de Educación del Estado de Baja California, con el fin de recabar las propuestas que los actores involucrados en la educación aportaron y responder sus inquietudes, y así compilar la opinión de todos los actores involucrados en la educación en el Estado.

En efecto, de los dos videos ofrecidos como prueba documental pública por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, relativos a las mesas de trabajo celebradas el uno de octubre y trece de noviembre, ambas de dos mil veinte, se advierte que únicamente participaron el director de Consultoría Legislativa del Congreso de dicha entidad federativa, los diputados integrantes de la Comisión encargada del dictamen de la iniciativa, funcionarios de la Copase (Coalición para la Participación Social en la Educación de Baja California), el presidente del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, el presidente de la Asociación de Escuelas Particulares de Mexicali, el representante de la Secretaría de Educación del Estado de Baja California, el Vicepresidente de la Comisión de Educación de Coparmex, el representante del Sistema Educativo José Vasconcelos en Baja California, así como representantes de diversas escuelas públicas y particulares.

Sin embargo, no se advierte la participación de pueblos y comunidades indígenas a través de los representantes o autoridades tradicionales, tampoco de las personas con discapacidad por medio de las organizaciones que las



representan, aun cuando la Ley de Educación del Estado de Baja California prevé medidas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población, al regular la educación indígena e inclusiva.

Mucho menos puede considerarse que dichas mesas de trabajo cumplan con las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que, de manera robusta y consistente, ha emitido este Tribunal Constitucional en materia de consulta a comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como en relación con la consulta a personas con discapacidad.

En este orden de ideas, se concluye que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta realmente válida, pues únicamente se limitó a realizar mesas de trabajo, en las que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y en las que prevaleció la formulación de sugerencias, por lo que no son vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, ni de las personas con discapacidad.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado de Baja California, esto es, únicamente del capítulo VI, denominado "*De la educación indígena*", que se integra con los artículos 31 a 33; así como del diverso capítulo VIII denominado "*De la educación inclusiva*", que comprende los artículos 37 a 41, ambos contenidos en el título segundo denominado "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴³ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán

⁴³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...



establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los numerales 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

2. Invalidez por extensión. Tal como lo ha precisado este Tribunal Constitucional, al fallarse la acción de inconstitucionalidad deben extenderse los efectos de la declaratoria 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, porque el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Por ello, en vía de consecuencia, deben extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



los artículos 6, fracción I,⁴⁴ 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos,⁴⁵ 12,⁴⁶ 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos,⁴⁷ 24,⁴⁸ 45, fracción VIII,⁴⁹

⁴⁴ "Artículo 6. La autoridad educativa estatal y municipal, prestarán servicios educativos con inclusión, equidad y excelencia a través de los lineamientos de la nueva escuela mexicana. Las medidas que adopten para tal efecto estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales.

"Para tal efecto realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas, apoyos y estímulos económicos que prioricen a los educandos de excelencia académica o con alguna discapacidad y estudiantes destacados en la cultura, deporte o que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación básica y media superior."

⁴⁵ "Artículo 10. La educación que se imparta en el Sistema Educativo Estatal se organizará en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, conforme a lo siguiente:

"...

"Además de lo anterior, se consideran parte del Sistema Educativo Estatal la formación para el trabajo, la educación para personas adultas, la educación física, la educación artística e indígena, la educación ambiental, educación inclusiva y la educación tecnológica.

"La educación especial buscará la equidad y la inclusión, la cual deberá estar disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas en esta ley."

⁴⁶ "Artículo 12. La educación física, artística e idioma inglés como materias permanentes y obligatorias al desarrollo armónico e integral del individuo en el proceso escolar, se aplicarán (sic) todos los niveles de educación básica y media superior, sin distinción alguna por motivos de discapacidad."

⁴⁷ "Artículo 13. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria incluyendo la educación física, artística e idioma inglés.

Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

"...

"II. Preescolar general, indígena y comunitario;

"III. Primaria general, indígena y comunitaria;

"...

"De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple y los Centros de Atención Infantil (CAI), que son los que atienden a niños y niñas de 0 a 3 años (sic) edad.

"De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple y los Centro (sic) de Atención Infantil (CAI), que son los que atienden a niños y niñas de 0 a 3 años (sic) edad."

⁴⁸ "Artículo 24. En el ámbito de su competencia, las autoridades educativas estatal y municipal concurrirán con la autoridad educativa federal para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de las comunidades indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para propor-



46, primer párrafo,⁵⁰ 80, segundo párrafo,⁵¹ 84, segundo párrafo,⁵² 91, primer párrafo,⁵³ 109, fracción VI,⁵⁴ 110, fracción I,⁵⁵ 115,⁵⁶ 126, fracción XV,⁵⁷ y sexto

cionar la prestación de este servicio educativo en todo el Estado. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía."

⁴⁹ "Artículo 45. La educación física que impartan las autoridades educativas del Estado tendrá los siguientes propósitos generales:

"...

"VIII. Incluir en la medida de sus posibilidades a las y los alumnos que cuentan con alguna discapacidad con la finalidad de integrarlos al medio y promover las relaciones interpersonales."

⁵⁰ "Artículo 46. La formación para el trabajo deberá estar enfocada en la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes (sic), que permitan a la persona desempeñar una actividad productiva, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado. Se realizará poniendo especial atención a las personas con discapacidad con el fin de desarrollar capacidades para su inclusión laboral."

⁵¹ "Artículo 80. ...

"En el caso de los docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa estatal y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español."

⁵² "Artículo 84. ...

"En los planes y programas de estudio de las instituciones formadoras de docentes, se promoverá el desarrollo de competencias en educación inicial y con enfoque de inclusión para todos los tipos educativos; asimismo, se considerarán modelos de formación docente especializada en la educación especial que atiendan los diversos tipos de discapacidad."

⁵³ "Artículo 91. La autoridad educativa tanto estatal como municipal atenderán de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o con altos índices de pobreza, rurales y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades."

⁵⁴ "Artículo 109. Será decisión de cada escuela la instalación y operación del Consejo de Participación Escolar o su equivalente el cual será integrado por las asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros. Este consejo podrá:

"...

"VI. Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar, considerando las características y necesidades de las personas con discapacidad, así como el desarrollo de planes personales de evacuación que correspondan con el atlas de riesgos de la localidad en que se encuentren."

⁵⁵ "Artículo 110. En cada Municipio del Estado de Baja California, se podrá instalar y operar un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por las autoridades municipales, asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros. Este consejo, ante el Ayuntamiento y la autoridad educativa respectiva, podrá:

"I. Gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio."

⁵⁶ "Artículo 115. El Ejecutivo Estatal promoverá la contribución de los medios de comunicación a los fines de la educación. Para tal efecto procurará la creación de espacios y la realización de proyectos



transitorio⁵⁸ de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, 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."⁵⁹

3. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los

de difusión educativa con contenidos de la diversidad cultural del Estado, cuya transmisión sean (sic) en español y las diversas lenguas indígenas, en lenguaje de señas, y empleando la descripción de imágenes, en beneficio de las personas con discapacidad visual."

⁵⁷ "Artículo 126. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

"...

"XV. Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje; obligar a los educandos a someterse a tratamientos médicos para condicionar su aceptación o permanencia en el plantel, o bien, presionar de cualquier manera a sus madres y padres de familia o tutores para que se los realicen, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas."

⁵⁸ "Sexto. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo (sic) a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."

⁵⁹ El texto de la tesis dice: "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 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."



efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."⁶⁰

En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en las que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presen-

⁶⁰ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



taban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que si bien en diversos precedentes,⁶¹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,⁶² 81/2018 y 201/2020,⁶³ e incluso, de ciento ochenta días naturales para

⁶¹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

⁶² Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁶³ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que: "la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares



el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,⁶⁴ incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

Atendiendo al último plazo que ha fijado esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que los efectos de la declaración de invalidez de los artículos 6, fracción I, 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 12, 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 24, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 45, fracción VIII, 46, primer párrafo, 80, segundo párrafo, 84, segundo párrafo, 91, primer párrafo, 109, fracción VI, 110, fracción I, 115, 126, fracción XV y sexto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Baja California decretada en este fallo, debe postergarse por dieciocho meses siguientes al en que se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto la mencionada Legislatura cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

4. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Baja California.

Tomando en cuenta que el Congreso del Estado en ejercicio de su libertad de

decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

⁶⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de dos mil veinte.



configuración y considerando lo establecido en la Ley General de Educación determinó regular en los artículos declarados inválidos en esta ejecutoria de la Ley de Educación del Estado de Baja California, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Baja California para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Baja California atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en



relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, 176/2020,⁶⁵ 193/2020,⁶⁶ 78/2018,⁶⁷ 179/2020,⁶⁸ 214/2020⁶⁹ y 131/2020 y su acumulada 186/2020.⁷⁰

⁶⁵ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶⁶ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández; votan por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.

⁶⁷ Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁶⁸ Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

⁶⁹ Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

⁷⁰ Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión y, por extensión, la de diversos artículos del referido ordenamiento legal que se precisan en el último considerando de esta determinación.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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



relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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 Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos relacionados con el vicio de inconstitucionalidad detectado. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a los dieciocho meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.



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 considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado a que, dentro del referido plazo, realice las consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, conforme a los parámetros exigidos por esta Suprema Corte, y emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, sin perjuicio de que pueda realizar ello en un plazo menor al otorgado.

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 P./J. 32/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.

La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 201/2020 citada en esta sentencia, 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*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 1016, con número de registro digital: 29890.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 18/2021.

En la sesión celebrada el doce de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 31 y 33 del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 37 al 41 del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Baja California, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020,¹ así como en la presente acción de inconsti-

¹ Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.



tucionalidad 18/2021, marcaron un nuevo partearguas en los precedentes de este Alto Tribunal.²

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012³ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,⁵ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

² Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita, "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁵ "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



genas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán**:

sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



"a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente**;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁷ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

⁷ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁸ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

" ...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados

⁸ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁹ en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados "*implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten*". En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respecti-

⁹ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que se debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



vamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹⁰ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México,¹¹ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹² Estos tres casos son similares en tanto que se

¹⁰ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

¹¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de *down*; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de *down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que: "para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Pro-



tección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta –ni se había hecho valer– porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma.¹³

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁴ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁵ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁴ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁵ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.



del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁶ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁷ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

¹⁶ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁷ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.



Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Baja California analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 18/2021.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación Local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos".

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del País es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventaja o desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.



La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.¹⁸

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).¹⁹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de ésta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

¹⁸ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

¹⁹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque (sic) la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 18/2021, promovida por la CNDH en contra de los artículos 31 a 33, del capítulo VI "De la educación indígena", y de los artículos 37 a 41, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Baja California. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de Baja California, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas o legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Esta acción de inconstitucionalidad 18/2021 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda también el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales"*. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."*



Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Baja California, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional, me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al capítulo VI ("De la educación indígena") integrado por los preceptos 31, 32 y 33, y al capítulo VIII ("De la educación inclusiva") compuesto por los numerales 37, 38, 39, 40 y 41 de la ley educativa de Baja California, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible,

²⁰ **"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."



así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²¹

Precisamente por las reflexiones vertidas a lo largo del presente documento, es que considero riesgoso extender la invalidez a otros artículos que no hayan sido impugnados,²² además de que esto pudiera contradecir la instrucción que ya se le había dado al Congreso Local (respecto a que consulte sobre toda la ley). Esta precisión es especialmente importante en este asunto, ya que la propuesta original del ponente no incluía extender la invalidez sobre normas no impugnadas, de suerte que la suscrita votó "con el proyecto", no con su modificación o alteración imprecisa y poco clara que no fue presentada por el ponente y se introdujo confusamente un instante antes de la votación.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

²¹ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

²² Como los artículos 6, fracción I, 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 12, 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 24, 45, fracción VIII, 46, primer párrafo, 80, segundo párrafo, 84, segundo párrafo, 91, primer párrafo, 109, fracción VI, 110, fracción I, 115, 126, fracción XV, y sexto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Baja California. Ninguno de estos artículos fueron propuestos como inválidos por el proyecto original, que la suscrita votó a favor, y ni siquiera mencionados en la sesión plenaria.



Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 221/2020, 80/2017 y su acumulada 81/2017, 123/2020 y 33/2015 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas, 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103, página 152, con número de registro digital: 30087; y Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 49, con número de registro digital: 26413, respectivamente.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 18/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.



Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedidos mediante Decreto No. 188, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado,¹ toda vez que se violaron los derechos a la consulta

¹ Ley de Educación del Estado de Baja California

Capítulo VI

De la educación indígena

"Artículo 31. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado."

"Artículo 32. Las autoridades educativas del Estado consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 33. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;



previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se extendieron los efectos de invalidez a los artículos referidos en el considerando sexto de la sentencia.

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de las etnias que pueblan el Estado;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las etnias que pueblan el Estado;

"V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de las comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe;

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de las comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas; y,

"VIII. Impulsar la vinculación con las autoridades educativas de los Estados Unidos de América y demás países que tengan presencia industrial, comercial o de cualquier otra actividad empresarial en el Estado, para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales."

Capítulo VIII

De la educación inclusiva

"Artículo 37. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 38. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;



Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como a per-

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas, de conciencia o ideológicas, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, libre desarrollo e integración en su entorno, y

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 39. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales transitorias o definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas del Estado en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"Artículo 40. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas del Estado, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;



sonas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté, con la nueva mayoría,² por la extensión de efectos de invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad –tal como lo he venido haciendo en reiterados precedentes sobre la misma materia–.³

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta

Siguiendo la línea del precedente en la acción de inconstitucionalidad 212/2020,⁴ la relevancia de este fallo radica en que forma parte de una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 41. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley para las Personas con Discapacidad en (sic) Estado de Baja California, Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California y en las demás normas aplicables.

"Las autoridades educativas estatal y municipal promoverá (sic) y apoyarán la creación de huertos escolares en todas las escuelas de educación básica y media superior tanto en zonas rurales como urbanas, a fin de que los alumnos obtengan una herramienta para la autoproducción alimentaria, tanto en sus planteles escolares como en sus hogares.

"Tratándose de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal que cuenten con parcela escolar, éstas podrán celebrar convenios con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8o., (sic)VI, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, y 3o., fracción XVI, inciso B) de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California."

² Ocho votos compuestos por las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁴ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.



implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas,⁵ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos.⁶ Sin embargo,

⁵ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

⁶ 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*



considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los Casos del "*Pueblo Saramaka Vs. Surinam*" del veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "*Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*", de veintisiete de junio de dos mil doce, entre otros, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.⁷

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁸

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.

⁷ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, el veinticinco de abril de dos mil catorce, a las 9:32 horas, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

⁸ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.



(i) **En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos.**

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁹ 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.¹⁰

De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.¹¹

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.

⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párrs. 159 a 167.

¹⁰ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardas 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, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HCR/21/47 del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

¹¹ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.



(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.

El derecho a la consulta previa ***merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar***; esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina ***dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar***.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses." (énfasis añadido).¹²

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹³

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del capítulo VI, "*De la educación indígena*" de la Ley de Educación para el Estado de Baja California, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance

¹² Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

¹³ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.



amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

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."

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,¹⁴ y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁵

¹⁴ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

¹⁵ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de confor-



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.¹⁶

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 informada¹⁷ 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".¹⁸ Tratándose de medidas legislativas, los

midad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

¹⁶ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna 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."

¹⁷ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

¹⁸ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.



pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.²²

¹⁹ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

²⁰ Cfr., OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

²¹ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

²² Cfr. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.



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.²³

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²⁴

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**,²⁵ en la que se

²³ *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.

²⁴ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170, 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."

²⁵ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "... Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".



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.**²⁶

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

" ...

²⁶ ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009, párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol No. 309-00, 4 de agosto 2000, considerando séptimo.



"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio

Por último, la sentencia ordena al Congreso Estatal realizar las consultas, para lo cual no se debe limitar a los artículos declarados inconstitucionales, sino que éstas deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas o personas con discapacidad.



dad.²⁷ Asimismo, en este asunto se conformó una nueva mayoría a favor de que se extendieran los efectos de la declaratoria de invalidez a otros artículos de la ley impugnada. En la sentencia se indicó que "deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada ...".

Coincido plenamente con la determinación de que las consultas deben tener un carácter abierto y deben realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación Local, pues precisamente el objetivo de las consultas es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si la norma en específico les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, ya que implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta. Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez sólo de aquellas normas contenidas en los capítulos VI "De la educación indígena" y VIII "De la educación inclusiva", el Congreso Estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de las consultas, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

Por otra parte, destaco y celebro la conformación de una nueva mayoría a favor de la extensión de los efectos, pues tal y como me he pronunciado en anteriores precedentes resueltos en este año,²⁸ considero que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁹ por lo cual, en caso de advertir que algún

²⁷ Página 59 de la sentencia.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

²⁹ **Constitución General**

"Artículo 1o.

" ...



precepto, distinto a los que fueron impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰ Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Desde mi punto de vista, en el presente caso fue acertada la extensión de los efectos de la invalidez a otros preceptos, pues ello contribuye a garantizar el derecho a ser consultados que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos, así como las personas con discapacidad. Considero que en este tipo de asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el Máximo Tribunal del país tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aun cuando no hayan sido

"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."

³⁰ **Ley de Amparo. Reglamentaria de los artículos 103 y 107 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, 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."



impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el solo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes.

Tal determinación constituye un aporte significativo en la realización de las consultas a las que fue obligado el Congreso Estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se consideren susceptibles de afectar derechos de los grupos en comento, e incluir esa información durante el proceso de las consultas.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Baja California, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afro-mexicanos, ni a las personas con discapacidad.

Por tanto, al contener el mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados, considero acertada la decisión de este Alto Tribunal, consistente en extender los efectos de invalidez a los artículos 6, fracción I, 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 12, 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 24, 45, fracción VIII, 46, primer párrafo, 80, segundo párrafo, 84, segundo párrafo, 91, primer párrafo, 109, fracción VI, 110, fracción I, 115, 126, fracción XV, y el transitorio sexto de la Ley de Educación de Baja California. Lo anterior, debido a que en anteriores precedentes ya había insistido en la necesidad de extender los efectos en este tipo de asuntos, razón por la que voté con la mayoría.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 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 16 de noviembre de 2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN MATERIA PENAL Y PROCESAL PENAL, ASÍ COMO LAS RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE SUS FUNCIONES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE TENGA EL CARÁCTER DE TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 19, FRACCIÓN XXXVIII, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE, AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA, SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

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

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.

VI. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE OBLIGA AL



LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

IX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. 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. DELITO DE SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. AL NO ESTABLECERSE QUÉ MODALIDAD DE SANCIÓN O PENA LE CORRESPONDE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 268, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE TRES A OCHO AÑOS Y", DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 268, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE TRES A OCHO AÑOS Y", DEL CÓDIGO PENAL 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 268, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE TRES A OCHO AÑOS Y", DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2021. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 19 DE MAYO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Antecedentes y trámite de la demanda		1-6
II.	Competencia	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	6-7
III.	Oportunidad	La presentación del escrito de demanda fue oportuna.	7-8
IV.	Legitimación	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
V.	Causas de improcedencia		9-11
	V.1. Argumento relativo a la no atribución de infracciones al Poder Ejecutivo Estatal.	La causal de improcedencia es infundada.	11-14
	V.2. Reforma del artículo controvertido. No actualiza cesación de efectos.	La causal de improcedencia es infundada.	
VI.	Fijación de la litis	El Tribunal Pleno considera que lo correcto es tener por impugnada sólo la porción consistente en "Se impondrá una pena de tres a ocho años"	14-16
VII.	Estudio	La porción normativa "de tres a ocho años y" del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, resulta contraria al principio de taxatividad.	17-32
VIII.	Efectos	Se declara la invalidez de la porción normativa "de tres a	33



		ocho años y" del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante el Decreto Número 899, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el doce de febrero de dos mil veintiuno.	
	i. Retroactividad	La invalidez de la porción señalada se retrotrae hasta el trece de febrero de dos mil veintiuno.	33-34
	ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez	La declaratoria surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.	33-34

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecinueve de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 46/2021, promovida por la Fiscalía General de la República en contra del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante el Decreto Número 899, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el doce de febrero de dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** La Fiscalía General de la República (en adelante "FGR"), promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó el artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 899, publicado en el Periódico Oficial de la entidad



el doce de febrero de dos mil veintiuno.¹ En su demanda, la accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Único. El artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, al establecer el tipo penal de suplantación de identidad sin definir la medida punitiva aplicable al delito, vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad previstos en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal contempla el principio de exacta aplicación de la ley penal como una extensión del de seguridad jurídica. En los juicios del orden criminal prohíbe imponer una pena o sanción por simple analogía o mayoría de razón, o bien, sin que esté decretada por una ley exactamente aplicable. Esto es, no puede existir delito sin que el hecho punible esté expresamente dispuesto en ley con la pena exactamente aplicable.

- Este principio no se circunscribe sólo a los actos de aplicación, sino que abarca a la propia ley, que debe estar redactada de tal manera que los elementos del tipo penal sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa tiene la obligación de respetar este principio, por lo que debe describir claramente tanto las penas como las conductas que se señalen como típicas, incluyendo los elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando se requiera, para evitar confusiones en su aplicación. De ahí que, al ser la tipicidad un presupuesto indispensable para el acreditamiento del tipo penal, sea la base fundamental del principio de legalidad.

- El principio de taxatividad, entendido como la exigencia de un contenido concreto en la tipificación de la ley, deriva del principio de legalidad. Por ello la descripción de la conducta y su sanción no pueden ser vagas o imprecisas, ni abiertas o amplias al grado de permitir la arbitrariedad, sino que deben ser descritas en una ley formal y materialmente legislativa.

¹ Escrito presentado el diecinueve de noviembre de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Fojas 1 a 10 del expediente en que se actúa.



- En relación con este principio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana"), ha sostenido que sólo a través de una ley puede afectarse el derecho a la libertad personal, lo cual está acompañado del principio de tipicidad que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible, las causas y condiciones por las que puede privarse de la libertad a los gobernados. Asimismo, en la elaboración de los tipos penales deben utilizarse términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles. Ello implica una clara definición de la conducta que se pretende sancionar y que se fijen sus elementos para deslindarla de comportamientos no punibles. La ambigüedad de tipos penales genera dudas y abre el campo a la arbitrariedad de la autoridad, lo que es indeseable cuando se pretende establecer sanciones que priven a los gobernados de bienes jurídicos como la libertad.

- En este sentido, al fallar el *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*, la Corte Interamericana sostuvo que las normas que no delimitan estrictamente las descripciones típicas y sus sanciones, o bien, que no establecen de manera clara los elementos que las componen, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la convención").

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversos precedentes en relación con el principio de taxatividad y su aplicación al derecho penal. Entre otras, cabe destacar las acciones de inconstitucionalidad: **a)** 88/2016, sostuvo que cualquier pena que se imponga por la comisión de un delito debe estar incluida en la ley y señalar con precisión tanto la conducta ilícita como la duración de la sanción que corresponda; **b)** 137/2017, declaró la invalidez de una norma porque su contenido generaba incertidumbre al no señalar con claridad los delitos a los que resultaban aplicables las penas adicionales de destitución e inhabilitación, **c)** 53/2019, invalidó la porción normativa que señalaba "se impondrá de siete a doce años" como sanción cuando se cometiera el delito de violación impropia, pero sin especificar a qué se refería con la temporalidad. Esto es, se declaró su inconstitucionalidad porque, a juicio del pleno, que el legislador no especificara si la temporalidad se refería a prisión o alguna otra medida punitiva, generaba incertidumbre jurídica y violaba el principio de taxatividad.



- Ahora, la redacción previa de la norma impugnada en el presente asunto –que tipifica el delito de suplantación de identidad– establecía que por cometer dicho delito se impondría "*una pena de dos a cuatro años de prisión*". Esto es, la norma sí especificaba la medida punitiva a la que correspondía la temporalidad, lo cual sí era acorde a las exigencias de los principios de legalidad y taxatividad. En cambio, la nueva redacción –que se impugna en este medio– sólo prevé que se "impondrá una pena de tres a ocho años", sin especificar a qué medida punitiva corresponde dicha temporalidad (prisión o de otra clase). Ello constituye una violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad en materia penal, pues no es clara la sanción que se pretende aplicar. Establecer de manera clara la conducta y su respectiva sanción es el binomio normativo que debe respetarse para que no se tengan por violados tales principios, lo cual no se cumple con la norma impugnada.

2. **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 Coahuila para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación conviniera.³

3. **Informes.** El Poder Ejecutivo y el Congreso, ambos del Estado de Coahuila, rindieron sus informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.⁴ El Poder Ejecutivo Local planteó los siguientes argumentos:

- La acción de inconstitucionalidad es infundada porque no se le atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas. Por tanto, por lo que hace al Ejecutivo

² Acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno. Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 46/2021.

³ Acuerdo de siete de abril de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁴ Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. *Ibidem*.



del Estado, las normas son válidas. Si bien se modificó el artículo 268 del Código Penal del Estado, lo cierto es que el gobernador sólo actuó en términos de la Constitución Local para sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Local, pero no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

- Los actos emitidos por el gobernador en el proceso cumplieron con la obligación de fundamentación y motivación, por lo que debe declararse infundada la acción de inconstitucionalidad en lo que hace al gobernador del Estado.

4. El Congreso del Estado manifestó lo siguiente para defender la constitucionalidad de la norma:

- El proceso legislativo se llevó a cabo en términos de la Constitución Local y no se cometió ningún vicio.

- El robo de identidad se ha convertido en tiempos recientes en una de las conductas de más rápido crecimiento debido al uso generalizado de medios informáticos. Con la reforma al artículo 268 del Código Penal (impugnado), se pretende cubrir todos los supuestos en que puede darse la suplantación de identidad y el robo de identidad (completa o parcial) de una persona. La norma, precisamente, busca sancionar con penas de prisión a cualquiera que incurra en tal conducta y se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, o que otorgue su consentimiento para llevar a cabo la conducta.

- La accionante se equivoca. El legislador sí contempló de forma clara, precisa y exacta las sanciones que corresponden a la conducta tipificada, por ello se determinó un parámetro mínimo y uno máximo de años para darle margen al juzgador de individualizar sanciones en términos de la gravedad del ilícito, e incluso una pena pecuniaria (multa) con su respectivo mínimo y máximo. Este marco es proporcional, de acuerdo con el artículo 22 constitucional.

- Contrario a lo que dice la accionante, el artículo 72, fracción I, del Código Penal local sí prevé que como penas se podrá imponer la prisión, la libertad supervisada, el trabajo en favor de la comunidad, la reclusión domiciliaria, la multa y la suspensión de derechos, e incluso como penas autónomas, ya sea



como únicas, de manera conjunta o alterna entre sí o con otras penas, según se prevean para el delito de que se trate. Este marco de penas, junto con el máximo y mínimo de cada delito, permite al juzgador cuantificar la pena que va a imponer para el delito correspondiente.

5. **Cierre de instrucción.** Transcurrido el plazo legal de cinco días que se dio a las partes para que formularan sus alegatos por escrito, sin que éstas lo hubiesen hecho, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución.⁵

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma general del Código Penal de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

III. OPORTUNIDAD

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 Mexicanos⁸ (en adelante,

⁵ Acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno. Ibídem.

⁶ "Artículo 105. ...

"II. ...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

⁷ "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."

⁸ "Artículo 60. El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



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 es 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.

9. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el viernes doce de febrero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado trece de febrero y concluyó el domingo catorce de marzo del mismo año.

10. En ese contexto, si el escrito de demanda de 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 miércoles diez de marzo de dos mil veintiuno,⁹ se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

11. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

IV. LEGITIMACIÓN

12. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁰ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticiona-

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 Ello se advierte del sello estampado al reverso de la última hoja de la demanda de acción de inconstitucionalidad. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 46/2021.

¹⁰ **"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



ria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla. En este caso, la acción de inconstitucionalidad fue promovida por Alejandro Gertz Manero, en representación de la FGR, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de dieciocho de enero de dos mil diecinueve emitido por el Senado de la República.¹¹ El artículo 105, fracción II, inciso i), constitucional dispone que la FGR podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.¹²

13. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Alejandro Gertz Manero, quien en virtud de su carácter de titular de la Fiscalía General de la República se encuentra legitimado,¹³ y además cuestiona la inconstitucionalidad de normas de naturaleza penal por tratarse de un tipo penal, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

14. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

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."

¹¹ Acuerdo de designación del fiscal general de la República. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 46/2021.

¹² "Artículo 105. ...

"II. ...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

¹³ **Artículo 19 de la Ley de la Fiscalía General de la República.** "Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General: ...

"XXXVII. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en los siguientes supuestos:

"a) Respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones, en términos de la ley de la materia; y,

"b) Para formular el pedimento que corresponda, en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por otros sujetos legitimados; ..."



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

V.1. Argumento relativo a la no atribución de infracciones al Poder Ejecutivo Estatal.

15. En ninguno de los informes se plantearon expresamente causas de improcedencia. Sin embargo, el Ejecutivo Local señala en su escrito que "la acción de inconstitucionalidad es infundada porque no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas", y que son válidas por lo que hace al Ejecutivo del Estado, ya que los actos emitidos por éste en el proceso legislativo cumplieron con la obligación de fundamentación y motivación.

16. Sin embargo, tal como ha precisado este Tribunal Pleno, **no se actualiza la causa de improcedencia** cuando se argumenta que el Ejecutivo Local realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que le otorgan las disposiciones locales (Constitución o alguna otra ley local). 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 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."¹⁴

17. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

V.2. Reforma del artículo controvertido. No actualiza cesación de efectos.

18. Este Tribunal observa que el martes primero de junio de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila una reforma al artículo 268 del Código Penal Local –impugnado en este medio de control–. A continuación, se expone un cuadro comparativo donde se ubicará, en la columna izquierda, la redacción vigente al momento en que se promovió de la demanda y, en la derecha, el nuevo texto con el cambio resaltado.

Decreto 899 (texto impugnado)	Decreto 67 (nuevo texto)
"Artículo 268 (Suplantación de identidad) "Se impondrá una pena de tres a ocho años y de 600 a 900 días multa, a quien se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona. ..."	"Artículo 268 (Suplantación de identidad) "Se impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y de 600 a 900 días multa, a quien se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona. ..."

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010, registro digital: 164865, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



19. Del cuadro anterior se obtiene que el legislador local modificó la norma impugnada para especificar que la sanción correspondiente a la temporalidad (tres a ocho años) será la *de prisión* (palabras que no están en la norma controvertida). Esa situación, en términos de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.",¹⁵ es suficiente para tener por actualizado el criterio de nuevo acto legislativo, ya que: **a)** el decreto publicado es suficiente para considerar que se llevó a cabo un procedimiento legislativo con su respectivas fases o etapas, tales como la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación (criterio formal), y **b)** la modificación fue sustantiva o material, ya que establecer una pena de prisión –cuando antes no estaba– modifica el alcance o contenido del precepto (ahora especifica que la temporalidad será para una pena privativa de libertad en prisión). Por tal razón, no puede considerarse un cambio intrascendente o menor, como sería añadir una coma a la redacción o cambiar el orden de las fracciones, ya que el cambio de la reforma modificó el contenido y sustancia de la norma. Ello, porque especificar qué tipo de sanción se impondrá tiene una consecuencia distinta en el mundo fáctico: privar de la libertad al sentenciado por la comisión del delito.

¹⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno, de texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos 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." (Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65).



20. Sin embargo, en el caso **no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia de cesación de efectos** prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia. Ello, pues se trata de una norma de naturaleza penal que contempla un delito y, conforme al artículo 45, de ser fundado el concepto de invalidez, la sentencia podría tener efectos retroactivos para beneficiar a los imputados y sentenciados. De ahí que no proceda sobreseer el medio de control. Sirve de apoyo la siguiente tesis:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una poten-



cial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."¹⁶

21. Al no existir otras causales de improcedencia alegadas por las partes y no advertirse otra de oficio por este tribunal, lo procedente es estudiar las disposiciones impugnadas.

22. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

23. De acuerdo con el contenido del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de este proceso constitucional,¹⁷ las sentencias en este medio de control deben contener la fijación breve y precisa de las normas (litis), y conforme al 39 de dicho ordenamiento¹⁸ se deben analizar conjuntamente los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada. Así, debe destacarse que la accionante en la demanda señala como impugnado el artículo 268 del Código Penal Local –en su redacción previa a la reforma reseñada en el apartado anterior– porque a su juicio viola el principio de taxatividad. Sin embargo, no es procedente tener por impugnado todo el texto normativo de ese numeral.

24. De un análisis detenido de la demanda y su causa de pedir se advierte que la actora impugna la constitucionalidad de la norma porque ésta no especifica qué tipo de sanción corresponde a la temporalidad "de tres a ocho años". A su juicio, la norma no refiere si será prisión, arresto domiciliario, trabajos en favor de la comunidad, o cualquier otra medida prevista en el código penal local,

¹⁶ P. IV/2014 (10a.) del Tribunal Pleno. (Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227).

¹⁷ **"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."

¹⁸ **Artículo 39 de la ley reglamentaria.** "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."

Artículo 40 de la ley reglamentaria. "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."



lo cual viola el principio de taxatividad y genera inseguridad jurídica a las y los ciudadanos. Incluso, en el propio cuerpo de la demanda, cuando la actora transcribe la norma impugnada para dar congruencia a su argumento de inconstitucionalidad, resalta sólo una porción de la norma a pesar de insertar el texto en su totalidad.¹⁹

25. En virtud de dicho planteamiento, y para delimitar el objeto de estudio en este medio de control, este Tribunal Pleno considera que lo correcto es tener por impugnada sólo la porción consistente en "Se impondrá una pena de tres a ocho años", tal como lo resalta en su demanda, y que a continuación se transcribe:

"Artículo 268 (Suplantación de identidad)

"Se impondrá una pena de tres a ocho años y de 600 a 900 días multa, a quien se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Serán equiparables al delito de suplantación de identidad y se impondrán las penas establecidas en este artículo:

"I. Al que por algún uso de medio electrónico, telemático o electrónico obtenga algún lucro indebido para sí o para otro o genere un daño patrimonial a otro, valiéndose de alguna manipulación informática o interceptación de datos de envío, cuyo objeto sea el empleo no autorizado de datos personales o el acceso no autorizado a base de datos automatizados para suplantar identidades;

"II. Al que transfiera, posea o utilice datos identificativos de otra persona con la intención de cometer, favorecer o intentar cualquier actividad ilícita; o,

"III. Al que asuma, suplante, se apropie o utilice, a través de Internet, cualquier sistema informático o medio de comunicación, la identidad de una persona

¹⁹ Página 12 de la demanda presentada por la Fiscalía General de la República.



física o jurídica que no le pertenezca, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Se aumentará hasta en una mitad las penas previstas en el presente artículo, a quien se valga de la homonimia, parecido físico o similitud de la voz para cometer el delito; así como en el supuesto en que el sujeto activo del delito tenga licenciatura, ingeniería o cualquier otro grado académico en el rubro de informática, computación o telemática."

26. Del resto de la demanda no se advierte alguna otra causa de pedir, y del resto del texto normativo no se advierte alguna otra porción que pueda estudiarse desde el planteamiento hecho por la accionante. El resto del texto normativo sólo prevé una multa como sanción adicional (con margen de 600 a 900 días) y el resto de los supuestos de hecho que también pueden actualizar el tipo penal, tales como: **a)** atribuirse la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgar consentimiento para tal efecto, y que con ello se produzca un daño o se obtenga un lucro o provecho indebido; **b)** se obtenga un lucro o genere un daño utilizando datos personales de alguien más; **c)** transfiera, posea o utilice datos identificativos de otra persona para intervenir en una actividad ilícita; y, **d)** se asuma, vía Internet, la identidad de alguien más para producir un daño y obtener un lucro o provecho indebido. Finalmente, la norma contempla una agravante para **a)** quien se valga de la homonimia o del parecido físico o de voz para cometer el delito, o **b)** el imputado que tenga un grado académico en el rubro de la informática, computación o telemática. Como se advierte, el resto de la norma sólo contempla supuestos de hecho que el legislador consideró actualizan la conducta, cuando la impugnación de la accionante está dirigida a cuestionar la sanción.

27. Así, dado que en la demanda no se advierte argumento alguno que pretenda desestimar la constitucionalidad de alguno de los supuestos señalados en el párrafo anterior, este tribunal estima que no tendría sentido emprender un estudio del resto del artículo porque dichos aspectos ni siquiera fueron controvertidos por la accionante. De ahí que en el estudio sólo se referirá a la porción resaltada en la transcripción de la norma impugnada.



28. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

VII. ESTUDIO

29. **La porción normativa "de tres a ocho años y"** del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza es inconstitucional por resultar contraria al principio de taxatividad.

30. **Calificación del concepto de invalidez.** La accionante sostuvo, en esencia, que la norma es inconstitucional por violar el principio de taxatividad, ya que si bien establece claramente la conducta y una temporalidad (de tres a ocho años), lo cierto es que no determina cuál es la medida punitiva aplicable a la sanción (no especifica si es prisión o trabajo comunitario, entre otras). Ello, a su juicio, permite arbitrariedad al momento de imponer la sanción y genera inseguridad a las personas que pueden estar sujetas a un proceso penal, quienes no tendrán certeza sobre la consecuencia jurídica (sanción) de su conducta. El argumento es **fundado** y lo procedente es declarar la invalidez de una porción normativa.

31. **Método de la solución del caso.** Para sustentar lo anterior, en primer lugar, se analizará la doctrina constitucional que este Alto Tribunal ha emitido en relación con los alcances y contenidos del principio de taxatividad. En segundo lugar, y una vez establecido el parámetro de regularidad, se someterá a un análisis constitucional la norma impugnada.

a) Doctrina constitucional sobre el principio de taxatividad

32. El principio de taxatividad deriva del principio de exacta aplicación de la ley penal y del principio de legalidad en materia penal. Este último se ha entendido como el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva, y contempla una serie de derechos para la ciudadanía que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley. En este sentido, la tipicidad es un presupuesto indispensable para el acreditamiento del



delito, y precisamente por ello constituye la base principal del principio de legalidad.²⁰

33. Estos principios se contemplan en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se lee:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"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.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

34. El párrafo tercero señalado contiene lo que este Alto Tribunal ha llamado principio de exacta aplicación de la ley penal, y su objetivo es salvaguardar la seguridad jurídica de las personas. Este principio tiene su origen en los principios del derecho penal: **a)** no existe un delito sin una ley que lo establezca y **b)** no existe una pena sin una ley que la establezca. Ordena que **sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación** correspondiente como ilícitas y **aplicarse las penas preestablecidas en la ley** para sancionarlas.²¹ Además, garantiza que la ley penal esté redactada de tal

²⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, falladas por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 4 de junio de 2020.

²¹ Para sustentar esto basta referir, de forma enunciativa, el siguiente criterio: Tesis aislada P. XXI/2013 (10a.), de rubro y texto: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA



forma que se especifique de manera clara, precisa y exacta su contenido, lo que implica que la autoridad legislativa debe definir **sin lugar a interpretación** las conductas que son sancionables **y sus respectivas sanciones**.²²

35. Además, este tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2010,²³ sostuvo que el principio de legalidad en materia penal –relacionado con el de exacta aplicación de la ley penal– ordena que tanto la pena como el delito deben estar previstos en una ley exactamente aplicable al caso. Se precisó que cuando está dirigido a los actos de la autoridad legislativa, comprende a su vez los principios: **a) de tipicidad o taxatividad**, que exigen la norma penal esté redactada de tal forma que las conductas ilícitas y las sanciones que en ella se establecen sean claras, precisas y exactas y **b) el de reserva de ley**, según el cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley en sentido formal y material. La razón de que un tipo penal sea inconstitucional cuando es ambiguo

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS. El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.". (Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 191).

²² Tesis: P. IX/95, "EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN 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).

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2010, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Sergio S. Aguirre Anguiano, 5 de junio de 2012.



reside en que **el límite del *ius puniendi* es la ley**, de donde se infiere que ésta también es la fuente y medida de un derecho del imputado: la garantía de legalidad en materia penal.²⁴

36. En relación con el principio de taxatividad, cuando este tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2011,²⁵ concluyó que éste es una exigencia de racionalidad lingüística y un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho, en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho**.²⁶ Se conceptualizó como un deber constitucional que obliga al legislador a formular, en términos precisos, los supuestos de hecho de las normas penales.²⁷ Exige que los textos que contemplan normas sancionadoras describan con suficiente precisión **qué conductas** están prohibidas y **qué sanciones** se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁸

37. Asimismo, se sostuvo que la precisión de las disposiciones **es una cuestión de grado**, por lo que no se busca validar las normas si, y sólo si, se detecta la certeza absoluta, pues es algo lógicamente imposible. Lo que persigue esta exigencia es que el grado de imprecisión sea razonable, y que el precepto sea lo suficientemente preciso como para que el mensaje legislativo cumpla su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.²⁹ Por

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2011, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 20 de enero de 2013. Estas consideraciones han sido reiteradas, cuando menos, en las acciones de inconstitucionalidad: 2/2014, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 1 de diciembre de 2014; 9/2014, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, el 6 de julio de 2015; 100/2016, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 19 de agosto de 2019; 51/2018, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro el 22 de agosto de 2019, y 84/2019, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro el 20 de julio de 2020.

²⁶ Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

²⁷ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

²⁸ Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal... Op. Cit.*, p. 21.

²⁹ Sobre este aspecto es ilustrativo el siguiente criterio de la Primera Sala: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESEN-



el contrario, lo que sí sería inválido sería el otro extremo: la imprecisión excesiva o irrazonable, que implica un grado de indeterminación que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la nueva norma jurídica.

38. Este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2014,³⁰ —así como las acciones de inconstitucionalidad 95/2014, 100/2016, 137/2017 y

VUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." Tesis número 1a. CXCI/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 2/2014, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 1 de diciembre de 2014.



84/2019, entre otras– sostuvo que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión se puede acudir tanto a la gramática, como al contraste (u observando) de dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, así como atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, y a sus posibles destinatarios.

39. En dicho precedente se refirió que la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales que exige el principio de taxatividad parte 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.³¹ Esto implica que los contenidos sean concretos y unívocos en la labor de tipificación de la ley, para evitar descripciones vagas, imprecisas, abiertas o amplias que permitan la arbitrariedad en su aplicación. Lo anterior, no sólo para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía³² o mayoría de razón³³ en la aplicación de la ley penal, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos. Por eso resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exac-

³¹ Moreso, José Juan, *Op. Cit.* pág. 527.

³² Como técnica integradora, la analogía consiste en aplicar a un caso concreto una norma que regula otro caso para darle respuesta; sin embargo, en materia penal la prohibición se ha entendido en que sólo la ley quiere castigar un hecho concreto (o imponer una determinada pena) cuando la describe en su texto (casos ausentes no quiere castigarlos): si el legislador hubiera querido tenerlos en cuenta lo hubiera manifestado en las disposiciones normativas. Así, la analogía (si fuese permitida) se utilizaría para decidir un caso penal ante una laguna normativa, y la forma de resolverlo consistiría en la aplicación de una norma que regula un caso similar ante la existencia de similitudes relevantes entre ambos casos. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, p. 220-222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp.15-22.

³³ También como mecanismo integrador, por mayoría de razón consistiría en acudir a otra norma para resolver un caso, pero justificando su aplicación en que la razón o fundamento que subyace en la norma aplicada se manifiesta aún con mayor intensidad en el caso a decidir. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, p. 222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp.133-154.



titud y claridad, ya que no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

40. En esta misma línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2018,³⁴ este Pleno sostuvo que la evolución del criterio sobre el principio de taxatividad ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin del propio principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones, tales como **a) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios** y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana, y **b) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.**³⁵ En aquella ocasión, este Alto Tribunal invalidó una porción de un artículo que regulaba el delito de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar por ser contrario al principio de taxatividad. Dicha porción era la pena adicional introducida por el legislador, consistente en la "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses" pues, **aunque sí podía advertirse qué conducta actualizaba el delito**, el Pleno concluyó que **el legislador no había sido cauteloso en determinar la pena.** Resultaba imprecisa al **no delimitar cuáles eran los derechos de familia que se suspenderían o privarían**, lo que dejaba esta decisión al arbitrio de la autoridad jurisdiccional y perjudicaba la seguridad jurídica tanto del inculpado como de los sujetos pasivos del delito.

41. En el caso –continuó el Pleno en dicha ocasión– **la determinación de la sanción no tenía sustento en algún otro precepto del código penal local**, sino que era necesario referirse a los códigos tanto familiar como civil para saber a qué derechos se refiere. Además, **la remisión resultaba demasiado amplia como para configurar o dejar clara la sanción**, dado el extenso cúmulo de instituciones relacionadas con la familia y las repercusiones que podría tener en otras instituciones, como sucede en la materia de seguridad social y en el derecho agrario. Por tanto, concluyó que **la norma no generaba un grado de precisión razonable para la imposición de la pena**, ni establecía un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obligaba a la autoridad jurisdiccional a

³⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 61/2018, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, el 14 de noviembre de 2019.

³⁵ Ibid., p. 26-27.



inventar o determinar por analogía una sanción en la que determine qué derechos familiares son los que podrían ser suspendidos o privados.³⁶

42. Con este criterio, el Pleno hizo explícito que el principio de taxatividad o tipicidad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino que **también se extiende a las penas**, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en la individualización de éstas. Esto, como se ha dicho, con el propósito de garantizar la certeza jurídica de las y los ciudadanos y limitar la arbitrariedad de la autoridad y el uso de la acción punitiva del Estado.

43. En la **acción de inconstitucionalidad 53/2019**,³⁷ este Pleno analizó los artículos 229, fracción II, en las porciones normativas "se impondrá de siete a doce años" e "y multa", así como el 225, párrafo segundo, en las porciones normativas: "Se aplicará de siete a doce años" e "y multa", ambos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, y **declaró su inconstitucionalidad** por considerar que la pena violaba el principio de taxatividad, pues el lapso no se sabía a qué tipo de sanción se refería. En este precedente se retomó que en la acción de inconstitucionalidad 61/2018 se había concluido que **el principio de taxatividad también irradia sobre las penas**, y no sólo sobre las conductas. Sobre lo resuelto ahí, también se dijo que el principio mencionado no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino también se extiende a las **penas**, lo que resulta importante para **asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en su individualización**. Esto abona a la certeza que deben tener las personas que se vean afectadas por estar sujetas a normas punitivas.

44. En lo que refiere al estudio particular de las porciones normativas, este Pleno concluyó que **eran inconstitucionales porque omitían especificar la**

³⁶ Este mismo criterio se siguió al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2019, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 20 de julio de 2020, donde había una norma con un vicio de constitucionalidad muy parecido al analizado (indeterminación de los derechos de familia, que podían suspenderse como sanción por la comisión del delito y falta de plazo para la duración de ésta).

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 53/2019, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, el 8 de junio de 2020.



clase de pena que correspondía al número de años a que hacía referencia el artículo. La prisión no era la única pena imponible en dicho ordenamiento por la comisión del delito dado que, en términos del artículo 71 del Código Penal Local (que prevé el catálogo de penas), existen otras aplicables. Por tanto, la sola referencia a un mínimo y un máximo de tiempo no permite concluir, sin ambigüedad, que la sanción correspondiente al número de años es la de prisión, pues dado el catálogo de penas previsto en el artículo 71 referido, podrían aplicarse varias de las ahí enlistadas. Por ejemplo, podría imponerse como sanción, con la temporalidad del artículo impugnado, la libertad supervisada, trabajos en favor de la comunidad, reclusión domiciliaria, o la suspensión o privación de derechos, lo cual no abonaba a la seguridad. De ahí que la norma generara incertidumbre tanto para los gobernados como para los juzgadores (quienes son los que aplican la norma), al no especificar el tipo de pena que correspondía a la temporalidad de *siete a doce años*.

b) Solución del caso en concreto

45. Una vez plasmados los precedentes que dan contexto y base para la resolución del presente asunto, lo procedente es analizar la norma impugnada, que establece lo siguiente:

"Artículo 268 (Suplantación de identidad)

"Se impondrá una pena de tres a ocho años y de 600 a 900 días multa, a quien se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Serán equiparables al delito de suplantación de identidad y se impondrán las penas establecidas en este artículo:

"I. Al que por algún uso de medio electrónico, telemático o electrónico obtenga algún lucro indebido para sí o para otro o genere un daño patrimonial a otro, valiéndose de alguna manipulación informática o interceptación de datos de envío, cuyo objeto sea el empleo no autorizado de datos personales o el acceso no autorizado a base de datos automatizados para suplantar identidades;



"II. Al que transfiera, posea o utilice datos identificativos de otra persona con la intención de cometer, favorecer o intentar cualquier actividad ilícita; o,

"III. Al que asuma, suplante, se apropie o utilice, a través de Internet, cualquier sistema informático o medio de comunicación, la identidad de una persona física o jurídica que no le pertenezca, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Se aumentará hasta en una mitad las penas previstas en el presente artículo, a quien se valga de la homonimia, parecido físico o similitud de la voz para cometer el delito; así como en el supuesto en que el sujeto activo del delito tenga licenciatura, ingeniería o cualquier otro grado académico en el rubro de informática, computación o telemática."

46. La norma transcrita regula el tipo penal de suplantación de identidad. Para actualizar la hipótesis normativa, el sujeto activo debe atribuirse la identidad de otra persona por cualquier medio, o en todo caso, otorgar su consentimiento para llevar a cabo la suplantación de su identidad, y con ello producir un daño moral o patrimonial, o bien, obtener un lucro o provecho indebido para sí o para otra persona. Sin embargo, **no es clara ni precisa la consecuencia jurídica**, esto es, la **sanción o pena** que corresponde a quien comete el delito. Si bien la norma contempla que se impondrá una pena de tres a ocho años, **lo cierto es que no refiere textualmente qué modalidad de pena será**. En ninguna otra parte del párrafo ni del resto del artículo se establece el tipo de sanción que corresponde, lo que genera incertidumbre, pues se podría imponer cualquiera de las penas que prevé el código penal local, **tales como el trabajo comunitario o la reclusión domiciliaria**.

47. En efecto, antes de establecer la primera hipótesis que actualiza el delito, la norma sólo refiere que también se impondrá una sanción con seiscientos (600) a novecientos (900) días de multa. En el segundo párrafo no se especifica algo sobre la pena, pues el artículo sólo refiere que la misma sanción del párrafo anterior (esto es, la que está en la porción que se impugna y la multa) aplicarán a las siguientes conductas:



- Obtener un lucro indebido o generar un daño al usar medios electrónicos o telemáticos valiéndose de la manipulación informática o interceptación de datos de envío, para usar datos personales no autorizados u obtener el acceso no autorizado a bases de datos automatizadas para suplantar identidades.

- Transferir, poseer o utilizar datos identificativos de otra persona con la intención de cometer, favorecer o intentar cualquier actividad ilícita

- Asumir, suplantar, apropiarse o utilizar, a través de Internet, cualquier sistema informático o medio de comunicación, la identidad de una persona física o jurídica que no le pertenezca, y provocar con ello un daño moral o patrimonial para obtener un lucro o provecho indebido para sí u otra persona.

48. El último párrafo sólo contempla como agravantes de la pena que se utilice la homonimia, el parecido físico o la similitud en la voz para cometer el delito, o bien, que el sujeto activo cuente con una licenciatura, ingeniería o cualquier otro grado en el rubro de la informática, la computación o la telemática. Como puede observarse, dichas hipótesis sólo refieren a conductas que actualizan el tipo penal y sus agravantes, mas no se especifica ni dan claridad sobre el tipo de sanción que se impondrá al sujeto activo del delito. Esto es, **no existe nada en la redacción transcrita que dé claridad sobre la pena a la que se refiere el lapso de la porción "Se impondrá una pena de tres a ocho años", pues varias de las posibles sanciones establecidas en el código penal de la entidad se miden en tiempo calendario.**

49. Así las cosas, esa deficiencia en **la porción normativa estudiada viola el principio de taxatividad**, pues las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos que conocemos como disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con la disposición **y con una sanción para el destinatario que no cumpla con la norma.**³⁸ De ahí la importancia de la claridad del contenido lingüístico de las normas para que tanto los ciudadanos como las autoridades puedan saber, por un lado, cómo pueden o no pueden actuar **y, por el otro, cómo se debe res-**

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 29/2011, fallada por el Tribunal Pleno, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 20 de enero de 2013.



ponder ante un acción u omisión de las personas a las que se dirige la disposición. Ello, porque el principio de taxatividad obliga a que las normas expresadas por el Estado sean claras para que su contenido pueda ser conocido y entendido por todos a los que están dirigidas, tanto a los ciudadanos como a las autoridades que deben actuar con base en éstas.

50. Sin duda, la porción normativa analizada no cumple con los parámetros del principio de taxatividad resumidos en el anterior párrafo y pormenorizados en el apartado precedente. Ello, porque su redacción permite un gran cúmulo de posibles consecuencias jurídicas –sanciones– ante el delito de suplantación de identidad, lo que genera inseguridad para las personas que puedan ser destinatarias de la norma. Además, esa situación trae falta de certeza en la individualización de la pena cuando una de las autoridades encargadas de esa labor no tenga claridad para decidir cuál sanción debe aplicar.

51. Así las cosas, para evitar las situaciones que genera la porción normativa que se analiza, se debe invalidar ésta porque, de no hacerlo, se permitiría arbitrariedad en la aplicación de ese tipo penal al no ser claro a qué modalidad de sanción se refiere el lapso de la porción: **se impondrá una pena de tres a ocho años.**

52. Es importante indicar que el Congreso Local en su informe alega que en los artículos 71³⁹ y 72, fracción I,⁴⁰ del código penal local se establecen las

³⁹ "Artículo 71 (Catálogo de penas)

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

"I. Prisión.

"II. Libertad supervisada.

"III. Trabajo en favor de la comunidad.

"IV. Reclusión domiciliaria.

"V. Suspensión o privación de derechos.

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

"VII. Multa.

"VIII. Reparación del daño.

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

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

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



modalidades de penas, como son: la prisión, la libertad supervisada, el trabajo en favor de la comunidad, la reclusión domiciliaria, la multa y la suspensión de derechos. Y agrega que, con ese marco, junto con el máximo y mínimo de cada delito, permite al juzgador cuantificar la pena a imponer. Sin embargo, esas manifestaciones del Poder Legislativo Local no hacen constitucional la porción normativa analizada, pues para respetar el principio de taxatividad la pena de los delitos debe ser clara, lo que no permite remisiones amplias a otras disposiciones que no definen exactamente la modalidad de sanción. Como sucede con los preceptos referidos en este párrafo, ya que éstos tienen diversas opciones de sanciones que también pueden ser contabilizadas o establecidas en temporalidad de años, por lo que ninguna claridad aportan para saber a qué pena se refiere el caso en análisis.

53. Además, se debe destacar que en términos de la jurisprudencia P./J. 33/2009,⁴¹ no es posible hacer una interpretación conforme o integradora para

⁴⁰ "Artículo 72 (Aplicabilidad de las penas).

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

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

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

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

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

⁴¹ El texto del criterio jurisprudencial es el siguiente: "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,



salvar la constitucionalidad de una norma de naturaleza penal, y la norma en la que está la porción impugnada tiene esa naturaleza, pues regula una conducta punible (delito).

54. A lo anterior se suma que el principio de exacta aplicación de la ley penal –de donde deriva el principio de taxatividad–, previsto en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, impide decidir **la pena de un delito por analogía o por mayoría de razón, ni por alguna otra herramienta argumentativa** que deje al arbitrio de la autoridad su determinación. Dicho derecho resguarda la certeza jurídica de los sentenciados, de las víctimas y es indispensable para las autoridades operadoras de la norma, ya que evita que se actualice cualquier arbitrariedad en la sanción de los delitos, garantizando que tanto la conducta como la sanción sean totalmente claras. Así las cosas, las personas juzgadoras no pueden imponer penas que no estén **expresamente establecidas en la ley**. Razón por la que los legisladores tienen la obligación de fijar conducta y sanción de manera clara para garantizar esa certeza jurídica y evitar que la facultad punitiva del Estado sea ejercida de manera arbitraria.

55. En este sentido, dado que en el artículo 268 del Código Penal no se señala expresamente qué clase de sanción medida en años corresponde al delito de suplantación de identidad, pues el legislador no estableció cuál es la modalidad de pena de la porción, **se impondrá una pena de tres a ocho años** (no refiere si será prisión, reclusión domiciliaria, trabajos en favor de la comunidad o alguna otra posible), éste no cumple con el principio de taxatividad.

56. En consecuencia, lo procedente es **declarar la inconstitucionalidad** únicamente de la porción normativa **"de tres a ocho años y"** del primer párrafo

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.". (Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124).



del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, por resultar contraria al principio de taxatividad. A efecto de que el tipo penal no sea un delito sin pena y la lectura del mismo resulte coherente. Por lo que la norma quedaría del siguiente modo:

"Artículo 268 (Suplantación de identidad)

"Se impondrá una pena de tres a ocho años y de 600 a 900 días multa, a quien se atribuya la identidad de otra persona por cualquier medio, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Serán equiparables al delito de suplantación de identidad y se impondrán las penas establecidas en este artículo:

"I. Al que por algún uso de medio electrónico, telemático o electrónico obtenga algún lucro indebido para sí o para otro o genere un daño patrimonial a otro, valiéndose de alguna manipulación informática o interceptación de datos de envío, cuyo objeto sea el empleo no autorizado de datos personales o el acceso no autorizado a base de datos automatizados para suplantar identidades;

"II. Al que transfiera, posea o utilice datos identificativos de otra persona con la intención de cometer, favorecer o intentar cualquier actividad ilícita; o,

"III. Al que asuma, suplante, se apropie o utilice, a través de Internet, cualquier sistema informático o medio de comunicación, la identidad de una persona física o jurídica que no le pertenezca, produciendo con ello un daño moral o patrimonial, u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona.

"Se aumentará hasta en una mitad las penas previstas en el presente artículo, a quien se valga de la homonimia, parecido físico o similitud de la voz para cometer el delito; así como en el supuesto en que el sujeto activo del delito tenga licenciatura, ingeniería o cualquier otro grado académico en el rubro de informática, computación o telemática."



57. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos.

Precedentes citados en este apartado: Acciones de inconstitucionalidad 6/2010; 29/2011; 2/2014; 9/2014; 95/2014; 100/2016; 125/2017 y su acumulada 127/2017; 137/2017; 51/2018; 61/2018; 53/2019; 84/2019 y 6/2020.

VIII. EFECTOS

58. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁴² y 45, párrafo primero,⁴³ en relación con el 73⁴⁴ de la ley reglamentaria, es necesario fijar 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

59. Con fundamento en el artículo 45 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, se declara la invalidez de la porción normativa **"de tres a ocho años y"** del primer párrafo del artículo 268 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante el Decreto Número 899, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el doce de febrero de dos mil veintiuno.

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

60. De conformidad con el artículo 45,⁴⁵ en relación con el 73⁴⁶ de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la

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."

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 sen-



que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de que la porción normativa declarada inválida corresponde a la materia penal, pues regula una sanción para la respectiva tipificación de un delito, y su invalidez podría generar un beneficio al sentenciado, entonces, procede otorgar efectos retroactivos a la invalidez al día en que entró en vigor la porción normativa, lo cual sucedió al día siguiente de su publicación en el diario oficial del Estado, esto es, el trece de febrero de dos mil veintiuno.

61. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. Asimismo, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, a los Tribunales Colegiados y a los Tribunales Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Coahuila de Zaragoza con residencia en Torreón, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

62. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

63. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 268, párrafo primero, en su porción normativa "de tres a ocho años y", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, modificado mediante el Decreto 899, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno, la cual sur-

tencias 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."



tirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los apartados VII y VIII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades respecto del criterio del cambio de sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades respecto del criterio del cambio de sentido normativo, Piña Hernández con salvedades respecto del criterio del cambio de sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la fijación de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 268, párrafo primero, en su porción normativa "de tres a ocho años y", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, modificado mediante el Decreto 899, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al trece de febrero de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza con residencia en Saltillo, Piedras Negras, Monclova y La Laguna.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

Nota: Las tesis aislada P. IV/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con números de registro digital: 2005882 y 2012802, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

IV. 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].

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE BÚSQUEDA Y CERTIFICACIÓN DE INFORMACIÓN CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

VI. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. LAS LEGISLATURAS LOCALES PUEDEN GRAVARLO, REALIZAR COBROS Y RECAUDACIONES PARA SEGUIR PRESTÁNDOLO, SIEMPRE Y CUANDO LO HAGAN COMO UN DERECHO Y



NO COMO UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIQUIHUANA Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

VII. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBAL LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

VIII. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

IX. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

X. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL PARA CONFIGURAR SUS CATEGORÍAS NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZARLAS.

XI. CONTRIBUCIONES. SU CLASIFICACIÓN A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

XII. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.



XIII. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y, ADEMÁS, SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

XIV. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

XV. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XVI. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XVII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XVIII. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL ESTADO PRESTARLO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIQUIHUANA Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XIX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA



PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIQUIHUANA Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DE MULTIPLICAR LOS METROS DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA DE CADA PREDIO POR EL COEFICIENTE QUE RESULTA DE DIVIDIR EL COSTO TOTAL DEL SERVICIO ENTRE EL TOTAL DE METROS DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA DE TODOS LOS PREDIOS, RESULTA DESPROPORCIONAL E INEQUITATIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIQUIHUANA Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, TODAS EL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XXI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE EL COBRO DEL SERVICIO ÚNICAMENTE A PROPIETARIOS O POSEEDORES DEL PREDIO, EXCLUYENDO A OTROS QUE TAMBIÉN SE BENEFICIAN DE LA COMUNIDAD ES DESPROPORCIONAL Y CARENTE DE RAZONABILIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIQUIHUANA Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALTAMIRA, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS,



21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BURGOS, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUSTAMANTE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAMARGO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASAS, 20, APARTADO B, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y ÚLTIMO PÁRRAFO, Y XI, INCISOS B Y C, Y 25, FRACCIONES I, IX Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CRUILLAS, 20, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 24, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 12, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 13 EN LAS PORCIONES "BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 20, INCISO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GONZÁLEZ, 13, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y XV EN LA PORCIÓN "EN NINGÚN CASO EL IMPORTE A PAGAR SERÁ INFERIOR A UNA UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÜÉMEZ, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 13, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚL-



TIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 19, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 20 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 2.5 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LLERA, 15, FRACCIÓN L, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 16 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALTAMIRA, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BURGOS, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUSTAMANTE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAMARGO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



CASAS, 20, APARTADO B, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y ÚLTIMO PÁRRAFO, Y XI, INCISOS B Y C, Y 25, FRACCIONES I, IX Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CRUILLAS, 20, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 24, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 12, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 13 EN LAS PORCIONES "BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 20, INCISO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GONZÁLEZ, 13, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y XV EN LA PORCIÓN "EN NINGÚN CASO EL IMPORTE A PAGAR SERÁ INFERIOR A UNA UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÜÉMEZ, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 13, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 19, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 20 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 2.5 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LLERA, 15, FRACCIÓN L, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 16 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].



XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS, NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN [INVÁLIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALTAMIRA, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BURGOS, 13, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUSTAMANTE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAMARGO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASAS, 20, APARTADO B, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y ÚLTIMO PÁRRAFO, Y XI, INCISOS B Y C, Y 25, FRACCIONES I, IX Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CRUILLAS, 20, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 24, PRIMER PÁRRAFO EN LA PORCIÓN "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 12, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 13 EN LAS PORCIONES "BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE



MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARIAS, 20, INCISO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GONZÁLEZ, 13, FRACCIONES I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y XV EN LA PORCIÓN "EN NINGÚN CASO EL IMPORTE A PAGAR SERÁ INFERIOR A UNA UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÜÉMEZ, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 13, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 19, FRACCIÓN I EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 20 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 2.5 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LLERA, 15, FRACCIÓN L, EN LA PORCIÓN "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 16 EN LAS PORCIONES "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA" Y "CAUSARÁN HASTA 5 UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020.]

XXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIÓN VI, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ABASOLO Y ALDAMA, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 26, FRACCIÓN VIII,



DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALTAMIRA, 13, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", 15, FRACCIÓN I, Y 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BURGOS, 13, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUSTAMANTE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAMARGO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASAS, 20, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIONES I, IX Y XIII, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD MADERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CRUILLAS, 20, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", 24, PÁRRAFO PRIMERO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL MANTE, 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", 13, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA", Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, 20, INCISO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GONZÁLEZ, 13, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÜÉMEZ, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIONES VI Y XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 13, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE, 21, FRACCIÓN II, APARTADO A, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25, FRACCIONES VI Y XIV, DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 19, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 20, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LLERA, 15, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", 16, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS, BÚSQUEDA", Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAINERO, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS Y 25 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE MIQUIHUANA Y OCAMPO, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintitrés de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 21/2020, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE¹

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra

¹ Las constancias que se relatan en esta resolución provienen del expediente electrónico formado con motivo de la acción de inconstitucionalidad 21/2020.



de diversas disposiciones contenidas en veinticuatro leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Tamaulipas, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente propuso dos conceptos de invalidez.

3. A través del identificado como **primero**, previa explicación de los elementos que conforman las contribuciones y los principios de proporcionalidad y equidad que las rigen a nivel constitucional, la promovente señala que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

4. No obstante, sostiene la accionante, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Antiguo Morelos, Ciudad Madero, El Mante, Gómez Farías, Mainero, Matamoros, Miquihuana y Ocampo para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Tamaulipas, establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero con una base gravable que se determina, además de tomar en cuenta el costo total del servicio, los metros de frente que tenga cada propiedad en relación con la vía pública, con lo cual el legislador pierde de vista que el objeto es en beneficio de toda la población y no a una persona en particular, por lo que desatiende la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo y se transgrede por tanto, el principio de proporcionalidad tributaria.

5. Señala que un tema similar fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en la que se declaró la incompetencia de la autoridad estatal para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y que el cobro del servicio a partir de una base gravable que se conforma sobre el tamaño, ubicación y destino del predio que se estima beneficiado no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, con lo cual se vulnera el principio de justicia tributaria.

6. Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que si bien el legislador de Tamaulipas incluyó en la base de la contribución el



costo total erogado por el servicio de alumbrado público, la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencia entre cada contribuyente, dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la vía pública, lo que propicia el pago inequitativo y diferenciado para cada persona obligada a cubrir ese derecho y con lo cual tampoco se tiene en cuenta el costo que para el Estado representa la prestación del servicio.

7. En otro orden, impugna en el **segundo concepto de invalidez** las disposiciones normativas de las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2020 de los Municipios de Abasolo, Aldama, Altamira, Antigua Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas, Ciudad Madero, Cruillas, El Mante, Gómez Farías, González, Güémez, Guerrero, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera y Mainero, en las que se gravan la búsqueda de información y el cobro excesivo e injustificado por la reproducción de la información solicitada, pues en general, cada una de las legislaciones prevé una diferencia sustancial entre lo que se cobra por la reproducción de información en copias simples y el precio real de los materiales.

8. Señala que en el caso específico del Municipio de Ciudad Madero, se fijaron porcentajes de UMA para el cobro de la entrega de información en documental o elementos técnicos en atención a las solicitudes de información de un 20 % del valor diario de la UMA y 60 % del valor diario de la UMA por información en disco compacto, lo que equivale, respectivamente, a \$17.37 y a \$52.12, los cuales son evidentemente desproporcionales y excesivos y no atienden al costo real de los materiales.

9. También expresa que algunas disposiciones prevén el cobro por copias simples a razón de 1 hasta 2 UMAs y en otros casos de 1 hasta 5 UMAs, sin establecer los casos, circunstancias o criterios bajo los que la autoridad cobrará cualquier otra cantidad que se ubique entre el monto mínimo y el máximo de tales cantidades, lo cual se traduce en una evidente vulneración a la seguridad jurídica de las personas, aunado a que se trata de normas que, igualmente, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.

10. Añade que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019 definió que, conforme al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado no deben emplearse de manera abusiva ni para un destino diverso al programado.



11. A manera de corolario, señala que las normas impugnadas impactan desproporcionadamente al gremio periodístico al cobrar la búsqueda de documentos y, por ende, ello tiene un efecto inhibitor en el ejercicio de una profesión lícita.

12. Finalmente, solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos; así como que se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Tamaulipas para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

13. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 21/2020, y turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

14. Mediante proveído de veintiocho de enero siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para que rindieran su informe dentro del plazo de 15 días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

15. Finalmente, ordenó dar 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 correspondiera.

16. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** A través del escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura de la entidad rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

• Improcedencia por falta de legitimación

- Señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para instar la acción de inconstitucionalidad, pues se excede y



desvirtúa su objeto sobre la protección de los derechos humanos, ya que sólo el Ejecutivo Federal, a través de su consejero jurídico, puede ejercer el medio abstracto de control de constitucionalidad de forma ilimitada. Por ende, la CNDH únicamente puede promover acciones de inconstitucionalidad cuando las normas vulneren de forma grave derechos humanos y no en los casos en los que esas posibles violaciones constituyen en el fondo materia de legalidad; es decir, puede combatir normas que vulneren derechos humanos pero no está facultada expresamente conforme a los artículos 102 y 105 constitucionales y demás ordenamientos aplicables para impugnar aquellas que transgredan los derechos de los contribuyentes.

- La Comisión tampoco tiene legitimación para combatir normas que supuestamente vulneren el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, ya que ello es competencia del INAI.

• **Sobre los conceptos de invalidez:**

- El pago de derechos por alumbrado público es constitucional porque observa el principio de proporcionalidad tributaria al tomar en cuenta el aprovechamiento de los usuarios y el costo de la prestación del servicio y, por ende, no es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, pues no se trató del mismo caso.

Por lo tanto, considera que el argumento vertido por la Comisión accionante sobre que el pago por el servicio público de alumbrado debería ser cobrado por igual y a la totalidad de los integrantes de la comunidad propiciaría una verdadera desproporcionalidad, ya que pierde de vista que, al tratarse de un medio de recaudación no puede exigirse a personas que no se benefician de aquél directamente.

- Manifiesta que el cobro por búsqueda de información es constitucional ya que no se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información pública que tutela el artículo 6o. constitucional, sino de los documentos que solicitan los particulares sin relación con el principio antes referido, específicamente los relativos a la búsqueda registral de ordenamiento territorial y urbano, catastro y funciones registrales en general.



- Finalmente, apoya la constitucionalidad de los artículos que cobran la reproducción de la información buscada, toda vez que fueron previstos con base en lo dispuesto en el artículo 156, numeral 3, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas; es decir, que el cobro sólo se realizará después de 20 hojas y el pago de 1 UMA equivale a \$4.00 (cuatro pesos) por cada hoja recibida, el cual resulta un pago adecuado y económico en razón del costo de los materiales tomando en cuenta las situaciones de distancia y lejanía de algunos Municipios y se incluye el costo del servicio de certificación.

17. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. A través del escrito recibido el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Gobernador del Estado de Tamaulipas rindió su informe y expresó, en esencia, que los artículos cuya invalidez se demandó no son producto de un acto imputable al Gobernador Constitucional del Estado, sino exclusivo del Poder Legislativo Local.

18. Adicionalmente, manifestó que la promulgación de los decretos se llevó a cabo en cumplimiento a lo que disponen los artículos 91, fracción V, y 95 de la Constitución Estatal; por lo que ese acto y el de publicación carecen de vicios propios que deban ser invalidados mediante la acción de inconstitucionalidad.

19. Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

20. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, el cual fue ejercido por los interesados en su momento,² por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

² La CNDH por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Tamaulipas de forma electrónica, todos el veintiséis de agosto de dos mil veinte.



II. COMPETENCIA

21. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁵ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

22. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas señaladas como contrarias a los

³ 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."

⁴ 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."

⁵ Acuerdo General Plenario Número 5/2013

"...

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

"...

"**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos son las siguientes:

A. Alumbrado público	Artículos para el ejercicio fiscal de 2020 de Leyes de Ingresos de los Municipios de: 1. Antiguo Morelos: 27; 2. Ciudad Madero: 36; 3. El Mante: 36; 4. Gómez Farías: 25; 5. Mainero: 25; 6. Matamoros: 26; 7. Miquihuana: 25; 8. Ocampo: 25.
B. Cobros por acceso a la información	Artículos para el ejercicio fiscal de 2020 de Leyes de Ingresos de los Municipios de: 1. Abasolo: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, en la porción "búsqueda"; 2. Aldama: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, en la porción "búsqueda"; 3. Altamira: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 26, fracción VIII, en la porción "búsqueda"; 4. Antiguo Morelos: 13, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 15, fracción I, en la porción "búsqueda de documentos del archivo municipal";



5. Burgos: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI, en la porción "búsqueda" y XV;

6. Bustamante: 13, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda";

7. Camargo: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones II y IV, en las porciones "búsqueda" y "Búsqueda de documentos del archivo municipal";

8. Casas: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, en la porción "búsqueda";

9. Ciudad Madero: 20, inciso B, fracción I en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones I en la porción "búsqueda de documentos del archivo municipal", IX y XIII en la porción "búsqueda";

10. Cruillas: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, primer párrafo, en la porción "búsqueda";

11. El Mante: 20, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 24, párrafo primero, en la porción "búsqueda";

12. Gómez Farías: 12, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 13 en la porción "búsqueda";

13. González: 20, inciso a, fracción I, en la porción "búsqueda de documentos del archivo municipal";

14. Güémez: 13, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda";

15. Guerrero: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI, en la porción "búsqueda" y XIV;

16. Hidalgo: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI, en la porción "búsqueda" y XV;



17. Jaumave: 13, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda";

18. Jiménez: 21, fracción II, A, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI, en la porción "búsqueda" y XIV;

19. Llera: 19, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 20 en la porción "búsqueda";

20. Mainero: 15, fracción I, en la porción "copias certificadas, búsqueda" y 16 en la porción "búsqueda".

23. En estas condiciones, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnados los artículos que se señalan en el cuadro anterior.

IV. OPORTUNIDAD

24. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶ (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

25. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veinticinco de diciembre de 2019, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve al veinticuatro de enero de dos mil veinte.

26. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



Corte de Justicia de la Nación, el veinticuatro de enero de dos mil veinte, resulta inconcuso que es oportuna su presentación.

V. LEGITIMACIÓN

27. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

28. El escrito inicial de la acción que nos ocupa está signado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

29. Cabe precisar que se impugnan preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tamaulipas, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por alumbrado público y por la búsqueda y certificación de información, lo cual el promovente estima violatorio a los derechos humanos de seguridad jurídica, acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria.

30. Sin que sea óbice a lo anterior, el que la autoridad emisora de las normas impugnadas en su informe señale que la promovente carece de legitimación para impugnar normas de carácter tributario pues está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

31. No obstante, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos hu-



manos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.⁷

32. Esta aseveración se fortalece con el criterio P./J. 31/2011, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)."⁸

33. Igual respuesta debe darse a la alegada falta de legitimación propuesta por el Poder Legislativo Local en relación con las normas de búsqueda y certi-

⁷ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸ Texto: "Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis P./J. 31/2011, agosto de 2011, Tomo XXXIV, página 870, con número de registro digital: 161410.



ficación de información, pues si bien es verdad que el órgano constitucional autónomo reconocido en el artículo 6o. constitucional (INAI) tiene facultad para cuestionar la constitucionalidad de normas relacionadas con transparencia, acceso a la información y protección de datos, lo cierto es que si en éstas se encuentran involucrados derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, nada impide a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitar la tutela de esos valores a través de la acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

35. Al respecto, el Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la CNDH para impugnar la constitucionalidad de normas de carácter contributivo, así como aquellas vinculadas a transparencia, acceso a la información y protección de datos, al estar fuera de su ámbito competencial; sin embargo, este Tribunal Pleno desestima esta propuesta, en tanto, como quedó precisado en el apartado V de esta resolución, cualquier norma que involucre derechos humanos, con independencia de sus características, se encuentra dentro de las facultades de la Comisión accionante para solicitar su inconstitucionalidad a través del presente medio de control constitucional.

36. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la acción de inconstitucionalidad ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

37. Toda vez que los conceptos de invalidez propuestos por la accionante se centran en dos temas, a saber, alumbrado público y acceso a la información, el análisis se dividirá en los temas propuestos para su estudio.



VII.1. Alumbrado público.

38. En su primer concepto de invalidez, la accionante impugna las Leyes de Ingresos de los Municipios de Antiguo Morelos, Ciudad Madero, El Mante, Gómez Farías, Mainero, Matamoros, Miquihuana y Ocampo, todos del Estado de Tamaulipas, al considerar que establecen un cobro por el servicio de alumbrado público en el que el legislador de Tamaulipas incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, pero que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencia entre cada contribuyente, dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la vía pública, lo que propicia el pago inequitativo y diferenciado para cada persona obligada a cubrir ese derecho y con lo cual tampoco se tiene en cuenta el costo real que para el Estado representa la prestación del servicio.

39. El concepto de invalidez es fundado.

40. El artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"b) Alumbrado público.

" ...



"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

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

" ...

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

" ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles ...

" ...



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

" ... "

41. Del precepto se desprende que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y que tendrán derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

42. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

43. Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Tamaulipas.

44. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

" ... "

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

45. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad



y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

46. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

47. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

48. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

49. En relación con lo anterior debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la



base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término 'objeto' se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

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

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

51. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

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

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



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

52. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

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

54. En efecto, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

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

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

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



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

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

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

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

55. Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

56. Dicho de otro modo, en el caso de los derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos



que sin tener una relación directa con la actividad del ente público en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

57. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

58. Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

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

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

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



62. Establecido lo anterior, los artículos de las Leyes de Ingresos Municipales cuya invalidez se reclama disponen:

1. Antiguo Morelos	"Artículo 27. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley. "La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva. "El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado. "Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva. "La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. "Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos. "El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado. "Los derechos a que se refiere este artículo, se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto,
---------------------------	---



	octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice. "Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."
2. Ciudad Madero	"Artículo 36. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley. "La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución para hacerla efectiva. "El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. "En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado. "Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva. "La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. "Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos. "El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.



"Los derechos a que se refiere este artículo, se causará en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %.

"1. Por concepto de reubicación de poste.

"Cuando el propietario de un predio solicite el retiro de un poste por motivos particulares, deberá cubrir el costo del material y mano de obra que se genere y 30 UMA por la reubicación.

"2. Alumbrado en canchas, espacios deportivos. Cuando en un espacio deportivo, plazas o espacios municipales se lleven a cabo eventos que generen un ingreso, los organizadores del mismo deberán de pagar una cuota diaria de 5 UMA, para contribuir al pago del servicio de la energía eléctrica.

"3. Daños a la red de alumbrado público.

"Cuando a consecuencia de algún percance vial o algún otro evento con responsabilidad manifiesta resulte afectada la red de alumbrado público, el causante deberá de cubrir la reparación de la misma.

"4. Fraccionamientos con acceso restringido. Cuando exista un fraccionamiento que cuente con acceso restringido (vigilancia en los accesos), los habitantes del fraccionamiento deberán cubrir el 100 % del costo de energía eléctrica del alumbrado público, así como el 100 % del mantenimiento de la red instalada.

"5. Los comerciantes que operen con concesión, permiso o autorización en los mercados, mercados rodantes, tianguis, deberán celebrar los contratos por su cuenta, para los servicios de luz eléctrica, gas, agua, teléfono, sin que ello constituya responsabilidad solidaria o de algún modo para el Ayuntamiento."



3. El Mante

"Artículo 36. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva.

"El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado. Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.

"Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos.

"El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.

"Los derechos a que se refiere este artículo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."

**4. Gómez Farías**

"Artículo 25. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva.

"El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado.

"Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.

"Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos.

"El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.

"Los derechos a que se refiere este artículo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."



5. Mainero

"Artículo 25. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva. El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado.

"Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.

"Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos.

"El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado. Los derechos a que se refiere este artículo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."



6. Matamoros

"Artículo 26. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva.

"El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado.

"Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.

"Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos.

"El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.

"Los derechos a que se refiere este artículo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."



7. Miquihuana

"Artículo 25. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva.

"El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado.

"Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos. El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.

"Los derechos a que se refiere este artículo, se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."



8. Ocampo

"Artículo 25. Las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, construidos o no, ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público en la forma y términos que se establecen en esta ley.

"La tesorería municipal determinará el crédito fiscal que corresponda a cada contribuyente, recaudará la contribución y aplicará, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, para hacerla efectiva. El costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos en la forma que se señala en este artículo. En caso de arrendamiento, el arrendador podrá trasladar al arrendatario el importe de esta contribución que haya pagado.

"Para efectos de esta contribución se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

"La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente, se calculará multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. Para este efecto, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos. El Ayuntamiento revisará y, en su caso, aprobará la determinación del coeficiente mencionado.

"Los derechos a que se refiere este artículo se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, en la tesorería municipal o en las instituciones, organismos públicos o privados que ésta autorice.

"Esta contribución podrá cubrirse en forma anual durante el primer bimestre, en cuyo caso se aplicará un descuento del 10 %."

63. En términos generales, los artículos transcritos señalan que, para el pago del derecho de alumbrado público, se multiplicarán los metros de frente a



la vía pública de cada predio por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.

64. Al respecto, este Tribunal Pleno observa que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,⁹ lo cierto es que el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando la longitud de un predio con relación a la vía pública no respeta los principios constitucionales vinculados a las obligaciones de carácter fiscal.

65. En efecto, como se desprende del criterio P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

66. Esto es, los derechos por servicios son una especie del género "contribuciones" que tiene su causa en la recepción de la actividad de la administración pública, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, lo que justifica el pago del tributo.¹⁰

67. Comprender de una forma distinta la naturaleza de un derecho, traería como consecuencia la transgresión a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio; en tanto que los

⁹ Suma de los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.

¹⁰ Véase jurisprudencia P./J. 41/96, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA."



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

68. En este sentido, las normas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

69. Dicho de otro modo, la base del derecho será el costo total del servicio, pero individualiza el monto total de la contribución (*D*) a partir del producto que resulte de multiplicar los metros de frente a la vía pública de **cada predio** (*CP*) por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio (*CTS*) entre el total de metros de frente a la vía pública de **todos los predios** (*TP*):

$$D = CP \left(\frac{CTS}{TP} \right)$$

70. Incluso, los artículos disponen que la autoridad podrá acudir al valor catastral de cada predio, conforme a la información que obre en sus archivos para llevar a cabo el cálculo del derecho que cada contribuyente deberá enterar bimestralmente o, en su caso, con posibilidad de pagarlo de forma anual con el beneficio del 10 % de descuento.

71. Así, resulta evidente que, por una parte, los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos"; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

72. De esta forma, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido que el monto total del derecho por el servicio de alumbrado público se obtiene a partir de la introducción de aspectos desvinculados del costo que le representa al Municipio prestarlo como base de la contribución, tales como los metros de



frente del total de todos los predios y el total de metros de frente de cada predio, implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente que se vincula, más bien, con un impuesto y no con los elementos de un derecho del que se beneficia toda la comunidad.

73. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

74. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, independientemente de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

75. En este sentido, es verdad que del servicio de alumbrado público, en principio, se benefician los dueños o habitantes de los predios mencionados, pero también lo hacen los peatones y los conductores de vehículos en la vía pública, sobre quienes no se establece el derecho por tratarse de sujetos indeterminados; situación que reitera que el cobro del servicio únicamente a los propietarios y/o poseedores del predio en cuestión se trate de una carga desproporcionada y carente de razonabilidad, al no ser quienes representan el total de la comunidad que se beneficia.

76. Aunado a lo expuesto, existe incertidumbre sobre la expresión "total de metros de frente a la vía pública de todos los predios", en tanto que el legislador no explica si se trata del universo de predios del Municipio o sólo del barrio, colonia, población específica u otra circunscripción territorial de carácter urbano al que pertenezca y, en ese orden, la autoridad podría aplicar al cálculo del derecho en análisis un elemento que, por su indefinición, resulta arbitrario y perjudicial a los contribuyentes.



77. Por las razones expuestas, se determina que los artículos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

VII.2. Cobros por acceso a la información.

78. La accionante básicamente sostiene en su segundo concepto de invalidez que las disposiciones normativas impugnadas son inconstitucionales al gravar la búsqueda de información y establecer un cobro excesivo e injustificado por la reproducción de la información solicitada, pues en general, cada una de las legislaciones prevé una diferencia sustancial entre lo que se cobra por la reproducción de información en copias simples y el precio real de los materiales.

79. A efecto de dar respuesta a los anteriores argumentos resulta necesario tener presente lo resuelto por este Tribunal Pleno, en las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,¹¹ 13/2018 y su acumulada 25/2018,¹² 21/2019,¹³ 18/2019,¹⁴ 12/2019¹⁵ y 15/2019,¹⁶ conviene informar que el artículo 6, apartado A, fracción III, constitucional reconoce el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues establece que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación.

80. El artículo 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitadas.

81. Es decir, conforme a tales preceptos el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es gratuito, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado según la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

¹¹ 28 de noviembre de 2017.

¹² 6 de diciembre de 2018.

¹³ 3 de septiembre de 2019.

¹⁴ 5 de septiembre de 2019.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ 30 de septiembre de 2019.



82. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018,¹⁷ este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al Texto Constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio de dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en lo relevante, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información por se.

83. En aquella acción también se hizo referencia a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 5/2017,¹⁸ en la que se analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

84. Se concluyó entonces que el Texto Constitucional establece con precisión la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

85. De igual manera, el Pleno determinó que en términos de los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141, entre otros, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el

¹⁷ Resuelta el 6 de diciembre de 2018.

¹⁸ Resuelta el 28 de noviembre de 2017.



principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable.

86. Es decir, la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

87. Precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, que esas cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

88. Agregó que de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la jurisprudencia P./J. 3/98, citada en el apartado anterior.

89. En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

90. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base



objetiva y razonable se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

91. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

92. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

93. Si se toma en cuenta que conforme al Texto Constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

94. En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.

95. Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.



96. Por último, se debe precisar que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de 20 (veinte) hojas simples.

97. Con base en el parámetro así fijado, a continuación, se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

1. Abasolo	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...) " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: " ... "VI. Búsqueda ... 1 a 2 UMA"
2. Aldama	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...)



	" ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: " ... " "VI. Búsqueda (...) 2 UMA"
3. Altamira	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... " "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) " ... " "Artículo 26. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, se causarán las siguientes tarifas: " ... " "VIII. Búsqueda (...) de documentos en archivo de todas las dependencias municipales hasta 6 UMA"
4. Antiguo Morelos	"Artículo 13. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: "I. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...) " ... "



	"Artículo 15. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, (sic) causarán de acuerdo con las siguientes tarifas: "I. Búsqueda de documentos del archivo municipal, (...) por este concepto se pagarán 1 Unidad de Medida y Actualización (UMA);"
5. Burgos	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) " ... "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS " ... "VI. Búsqueda (...) 2 Unidades de Medida y Actualización " ...
6. Bustamante	"Artículo 13. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: "I. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...);"
7. Camargo	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público,



	así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...) " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS "II. Búsqueda (...) de documentos, permisos, dictámenes y constancias \$30.00 " ... "IV. Búsqueda de documentos del archivo municipal, (...) \$150.00"
8. Casas	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos (...) " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de



	documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS " ... "VI. Búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes y constancias 2 UMA'S " ... "
9. Ciudad Madero	"Artículo 20. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... "B) POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS "I. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda (...) de documentos, (...) " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas causarán hasta 5 UMA, conforme a lo siguiente: "I. Búsqueda de documentos del archivo municipal, constancia de buen ciudadano, 2 UMA; " ... "IX. Copias simples, por cada hoja, 5 % del valor diario de la UMA; " ... "XIII. Búsqueda (...) de documento en archivo de todas las direcciones municipales 5 UMA;"



10. Cruillas

"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes:

" ...

"II. Derechos por prestación de servicios.

"A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas;

" ... "

"Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes:

"CUOTAS

"I. Expedición de certificados de residencia 1 Unidad de Medida y Actualización

"II. Expedición de certificados de estado de cuenta por concepto de impuestos y derechos 1 Unidad de Medida y Actualización

"III. Carta de no antecedentes por faltas administrativas al bando de policía y buen gobierno 1 Unidad de Medida y Actualización

"IV. Legalización y ratificación de firmas 1 Unidad de Medida y Actualización

"V. Certificaciones de catastro, 1 Unidad de Medida y Actualización

"VI. Permisos 1 Unidad de Medida y Actualización

"VII. Constancias 1 Unidad de Medida y Actualización

"VIII. Otras certificaciones legales 1 Unidad de Medida y Actualización"



11. El Mante	"Artículo 20. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, " ... " "Artículo 24. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS "I. Legalización y ratificación de firmas; 5 veces el valor diario de la UMA. "II. Certificados de estado de cuenta por concepto de impuestos, derechos; 3 veces el valor diario de la UMA. "III. Certificado de residencia; 1.5 veces el valor diario de la UMA. "IV. Constancia de no antecedentes por faltas administrativas al bando de policía y buen gobierno; 4 veces el valor diario de la UMA. "V. Certificación de otros documentos y constancias diversas; 3 veces el valor diario de la UMA. "VI. Certificado de conscriptos; 1 veces el valor diario de la UMA. "VII. Permiso eventual de alcoholes; 25 veces el valor diario de la UMA. "VIII. Constancia del cumplimiento en materia del uso de la construcción o edificación del establecimiento y de las
----------------------------	--



	distancias a que se refiere la fracción XII del Artículo 25 de la ley reglamentaria para establecimientos de bebidas alcohólicas; 32 veces el valor diario de la UMA. "IX. Constancia de anuencia para prestar servicios privados de seguridad; 35 veces el valor diario de la UMA. "X. Certificado de datos sobre la posesión; 10 veces el valor diario de la UMA. "XI. Gestión administrativa para obtención de pasaportes. \$250.00."
12. Gómez Farías	"Artículo 12. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: "I. Expedición de copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; "... " "Artículo 13. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán hasta 5 Unidades de Medida y Actualización (UMA)."
13. González	"Artículo 20. Los derechos por prestación de servicios se causarán de acuerdo con la siguiente tarifa: "a) Expedición de certificados, búsqueda de documentos, cotejo o ratificación de firmas "I. Búsqueda de documentos del archivo municipal, (...) por este tipo se pagará 2 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización Diaria; "... "
14. Güémez	"Artículo 13. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes:



	"I. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; " ... "
15. Guerrero	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... " "II. Derechos por prestación de servicios. "A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS " ... " "VI. Búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes y constancias de 1 a 2 Unidades de Medida y Actualización VII. Legalización y ratificación de firmas, " ... " "XIV. Copias simples 20 % de una Unidad de Medida y Actualización"
16. Hidalgo	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes:



	"II. Derechos por prestación de servicios "A. Expedición de certificados, certificaciones, (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: "CUOTAS " ... " "VI. Búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes y constancias 1 Unidad de Medida y Actualización " ... " "XV. Copias simples 1 Unidad de Medida y Actualización"
17. Jaumave	"Artículo 13. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: I". Expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas;"
18. Jiménez	"Artículo 21. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: " ... " "II. Derechos por prestación de servicios.



	"A. Expedición de (...) copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; " ... " "Artículo 25. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán las siguientes: " ... " "VI. Búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes y constancias de 1 A 2 UMA'S " ... " "XIV. Copias simples 1 UMA"
19. Llera	"Artículo 19. Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: "I. Expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas; " ... " "Artículo 20. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán hasta 2.5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)."
20. Mainero	"Artículo 15. Los derechos que cobrará el Municipio en los casos en que preste determinados servicios públicos o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes:



"1. Expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas;

"..."

"Artículo 16. Los derechos por expedición de certificados, certificaciones, copias certificadas, búsqueda y cotejo de documentos, dictámenes, permisos, actualizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas, causarán hasta 5 Unidades de Medida y Actualización."

98. Las normas transcritas prevén las tarifas aplicables por la prestación del servicio de búsqueda de distintas formas: en Unidades de Medida y Actualización (Abasolo, Aldama, Altamira, Antigua Morelos, Burgos, Bustamante,¹⁹ Casas, Ciudad Madero, Cruillas, El Mante, Gómez Farías, González, Güémez,²⁰ Guerrero, Hidalgo, Jaumave,²¹ Jiménez, Llera y Mainero) o en moneda nacional (Camargo).

99. Por lo tanto, cualquiera que sea el método y medida de cobro, lo cierto es que imponer una cuota o tarifa a la **búsqueda** de información resulta inconstitucional, al ser contrario al principio de gratuidad que impera sobre el derecho fundamental relativo.

100. Por otra parte, algunas disposiciones establecen el cobro de **copias certificadas y simples**, el cual si bien puede llevarse a cabo, lo cierto es que el

¹⁹ En este caso, aun cuando la accionante sólo impugnó la porción normativa "copias certificadas, búsqueda", en el penúltimo párrafo del artículo se establece que el importe a pagar será, como mínimo, el equivalente a un valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

²⁰ Al igual que en el caso de Bustamante, el importe por los conceptos que señala el artículo 13, fracción I, de su Ley de Ingresos, se establece en la fracción XV y corresponde, como mínimo a 1 Unidad de Medida y Actualización.

²¹ Similar al caso de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bustamante, en el penúltimo párrafo se impone, como pago mínimo, 1 UMA.



costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado.

101. Y esto es así, porque en materia de acceso a la información en el que rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos; es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.

102. Aunado a lo recién apuntado, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

103. Luego, en la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer que el costo de las **copias simples** para los Municipios de Burgos, Casas, Ciudad Madero, Guerrero, Hidalgo, Jiménez y de copias certificadas en las Leyes de Ingresos de Gómez Farías, Llera y Mainero, van como mínimo del 5 % de 1 UMA (Ciudad Madero) lo que equivale a \$4.34 (cuatro pesos 34/100 M. N.)²² hasta 5 UMA (Mainero) lo que equivale a \$434.00 (cuatrocientos treinta y cuatro pesos 00/100 M. N), de lo que resulta la inconstitucionalidad de las normas.

²² El valor diario de la UMA para 2020 es de \$86.88 (ochenta y seis pesos 88/100 M. N.).



104. Además, los preceptos no indican si se trata de un cobro a razón de cada página o si a partir de la vigésimo primera, pues conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de 20 hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de **copias simples**.

105. De igual manera, cabe señalar que en el caso de copias certificadas, ha sido criterio de esta Suprema Corte²³ que la solicitud y pago correspondientes implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, así como que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo; por ende, a diferencia de las copias simples, que son reproducciones fotográficas de documentos, las certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide y presumen una copia auténtica de un instrumento al haber sido comparado con su original y confrontarlo para reiterar que concuerdan.

106. Sin embargo, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por el servicio señalado.

107. Por las razones expuestas a lo largo de esta resolución, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad de las normas que han sido precisadas en el estudio relativo.

VIII. EFECTOS.

108. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de

²³ Como se advierte de los criterios 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).", 1a. CCCII/2013 (10a.), de rubro: "DERECHOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SUBSISTE, AUN CUANDO LA NORMA HAYA SUFRIDO ACTUALIZACIONES EN LA TARIFA DEL COSTO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2011 (9a.)].", y 2a. XXXIII/2010, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."



la ley reglamentaria de la materia, y en términos de lo dispuesto en este fallo, procede declarar la invalidez de las disposiciones siguientes:

A. Alumbrado público para el ejercicio fiscal 2020:

a) Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, Tamaulipas;

b) Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas;

c) Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, Tamaulipas;

d) Artículo 25 de Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas;

e) Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, Tamaulipas;

f) Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, Tamaulipas;

g) Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miquihuana, Tamaulipas;

h) Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, Tamaulipas.

B. Cobros injustificados por acceso a la información para el ejercicio fiscal 2020: búsqueda, reproducción en medios técnicos, copias simples y copias certificadas:

a) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Tamaulipas;



b) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, Tamaulipas;

c) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 26, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Altamira, Tamaulipas;

d) Artículos 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 15, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, Tamaulipas;

e) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Burgos, Tamaulipas;

f) Artículo 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Bustamante, Tamaulipas.

g) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Camargo, Tamaulipas;

h) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas, Tamaulipas;

i) Artículos 20, apartado B, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones I, IX y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas;

j) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, primer párrafo, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cruillas, Tamaulipas;



k) Artículos 20, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 24, primer párrafo, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, Tamaulipas;

l) Artículos 12, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 13 en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas;

m) Artículo 20, inciso a, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de González, Tamaulipas;

n) Artículo 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Güémez;

o) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Tamaulipas;

p) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Tamaulipas;

q) Artículo 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaumave, Tamaulipas;

r) Artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda" y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Tamaulipas;

s) Artículos 19, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 20 en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Llera, Tamaulipas;

t) Artículos 15, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 16 en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, Tamaulipas.



109. Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tamaulipas y tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad al legislar en lo futuro, ya sea en la Ley de Hacienda o en las Leyes de Ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

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

111. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Abasolo y Aldama, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 26, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Altamira, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", 15, fracción I, y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Burgos, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Bustamante, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Camargo, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas, 20,



apartado B, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones I, IX y XIII, y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, párrafo primero, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cruillas, 20, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", 24, párrafo primero, en su porción normativa "búsqueda", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, 12, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", 13, en su porción normativa "búsqueda", y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, 20, inciso a, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de González, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Güémez, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaumave, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 19, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 20, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Llera, 15, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", 16, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros y 25 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Miquihuana y Ocampo, todas del Estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve, en los términos del apartado VII de la presente decisión.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas y conforme a los efectos vinculatorios



hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de la violación al principio de proporcionalidad, Piña Hernández únicamente por el argumento de falta de competencia y en contra de cinco conceptos del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con reserva de criterio, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo



al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antigua Morelos, 36 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ciudad Madero y El Mante, 25 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Mainero, Miquihuana y Ocampo y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, todas del Estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales únicamente por violar el principio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de los párrafos cien, ciento nueve y ciento diez, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por violar el principio de proporcionalidad, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Cobros por acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Abasolo y Aldama, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 26, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Altamira, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 15, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Antigua Morelos, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Burgos, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Bustamante, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Camargo, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas, 20, apartado B, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones I, IX y XIII, de la Ley



de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, párrafo primero, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cruillas, 20, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 24, párrafo primero, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, 12, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 13, en su porción normativa "búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, 20, inciso a, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de González, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Güémez, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 13, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaumave, 21, fracción II, apartado A, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 25, fracciones VI y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 19, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 20, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Llera y 15, fracción I, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", y 16, en su porción normativa "copias certificadas, búsqueda", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, todas del Estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar



que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas y 2) vincular al Congreso del Estado de Tamaulipas a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutive 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: Las tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, P./J. 41/96 y aislada 2a. XXXIII/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998, página 54; IV, julio de 1996, página 17 y XXXI, junio de 2010, página 274, con números de registro digital: 196933, 200083 y 164477, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) y aislada 1a. CCCII/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077 y XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1047, con números de registro digital: 160577 y 2004687, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105 FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDENCIA LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA EL DECRETO QUE REFORMA EL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, AL CONSTITUIR UN ACTO FORMALMENTE LEGISLATIVO Y DIRIGIRSE A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE TENGAN EL CARÁCTER DE DIPUTADOS DE ESE CONGRESO (DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, POR EL CUAL SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5783 DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS DEBE RESPONDER POR LA CONFORMIDAD DE SUS ACTOS FRENTE A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA SI SE ENCUENTRA IMPLICADO EN LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. PARA QUE UNA INICIATIVA TENGA CARÁCTER DE LEY O DECRETO, DEBE SER APROBADA POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. CRITERIOS PREVISTOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO LOCAL PARA ESTIMAR SATISFECHA LA MAYORÍA CALIFICADA.



VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. APROXIMACIÓN POR EXCESO Y UTILIZACIÓN DE UN NÚMERO INMEDIATO SUPERIOR COMO LA CANTIDAD DE VOTOS EXIGIDA POR LA REGLA DE MAYORÍA ANTE EL RESULTADO DE NÚMEROS FRACCIONADOS.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. TIPOLOGÍA DE USO DEL CONCEPTO DE MAYORÍA EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE VOTACIÓN DE DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA PARA APROBAR UNA LEY O DECRETO, CON FUNDAMENTO EN UN ARGUMENTO DE OPERATIVIDAD LEGISLATIVA, INCUMPLE CON LA PRETENSIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN LA EDICIÓN DEL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5783 DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REGLA DE MAYORÍA CALIFICADA NO PREVIENE QUE SE TOMEN DECISIONES CON UNA VOTACIÓN MAYOR A LA REQUERIDA, SINO MENOR (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5783 DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CON EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE UNA NORMA PREVIA A SU REFORMA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL



PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5783 DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5783 DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 124/2020. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 27 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de abril de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del **Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado en la edición del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales que se aducen violadas.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Morelos consideró que el decreto cuya invalidez se demanda es violatoria de los artículos 1o., 16 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



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

Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete.

"Artículo 22. El Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, civismo e imparcialidad, entre los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.

"..."

"Artículo 23. Los diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética. En todo momento deberá (sic) conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En el escrito inicial de demanda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Morelos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"VII. Conceptos de Invalidez."

"PRIMERO.—El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"En efecto, de acuerdo con el principio general del derecho *tempus regit actum*, el derecho sólo puede surgir según el proceso de formación regulado



por la disciplina en el momento vigente. Es lo que la doctrina más autorizada identifica como democracia formal, es decir, el cumplimiento a las normas formales que condicionan la producción jurídica para su vigencia.

"Pues bien, el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente al momento de la expedición de la norma general impugnada, establecía lo siguiente: 'Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.'

"Ahora, como ese Alto Tribunal podrá observar una vez que requiera al Congreso del Estado todos y cada uno de los documentos relativos a los antecedentes legislativos del decreto impugnado, este último no fue votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, esto es, por al menos 14 diputados, ya que si la Legislatura se integra por 20 diputados, las dos terceras partes únicamente se pueden alcanzar y predicar respecto de 14 diputados como mínimo; situación que transgredió el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente entonces y ahora; de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, la norma general impugnada carece, *ab initio*, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Es esta la línea jurisprudencial con autoridad de cosa interpretada de ese Máximo Tribunal, la que se puede constatar en el razonamiento *obiter dicta* del considerando sexto de la controversia constitucional 110/2006, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 43/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1652, con el rubro y texto:

"VETO. PARA SUPERAR EL QUE EJERCIÓ EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, DEBE INTERPRETARSE QUE SE RE-



QUIERE LA VOTACIÓN CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL VOTARSE EL DICTAMEN RESPECTIVO.' [Se transcribe]

"Consecuentemente, el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, al no satisfacer la formalidad de haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes de la Legislatura, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en su globalidad se encuentra viciado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación, en su forma final; lo cual transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia P./J. 94/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, de rubro y texto siguientes:

"“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.” [Se transcribe]

"De igual forma, robustece lo anterior la jurisprudencia P. L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, con el rubro y texto:

"“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.” [Se transcribe]

"En otro orden de ideas, no pasa desapercibido que precisamente esto fue la materia del decreto impugnado, es decir, la modificación al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en el sentido de establecer en esa norma inferior, cuya validez está condicionada por una norma superior



que es nada menos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, lo que se debe entender por la mayoría calificada (dos terceras partes) prevista en el artículo 44 de la Constitución Local; lo que este defensor del pueblo considera constituye un 'fraude a la Constitución', cuyo estudio además de guardar una íntima relación con la cuestión inicialmente planteada en este concepto de invalidez por una violación formal, es susceptible de combatirse por esta misma vía como violación material o sustancial, de conformidad con los principios de economía procesal, de concentración, de continencia de la causa y de tutela judicial efectiva, todos contenidos en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Para poner en evidencia lo anterior, es pertinente recordar los elementos definitorios del fraude a la ley, invocando al respecto la tesis I.3o.C.140 C (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo III, página 1776, con el rubro y texto:

"FRAUDE A LA LEY. ELEMENTOS DEFINITORIOS.' [Se transcribe]

"Criterio en donde la norma 1 es el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; por su parte, la norma 2 es el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y la existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de 2, son las que consisten en frustrar sus propósitos, violar o eludir el espíritu que la anima y llevar a un resultado contrario al deseado, con el pretexto de respetar su letra; en cuya situación se está finalmente en contra de la Constitución, al ser esa aplicación literal contraria a la intención del Poder Reformador Local.

"En efecto, el Congreso del Estado se integra por 12 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 8 electos por el principio de representación proporcional, esto es, por 20 diputados.

"De esta suerte, para adquirir la mayoría calificada a que se refiere el artículo 44 de la Constitución Local, o sea las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, se requieren de 14 votos pues con ello se permite que las



minorías parlamentarias participen en las discusiones y aprobaciones que requieran de una mayoría calificada, buscando proteger –como principio democrático– la deliberación parlamentaria y el principio de representación proporcional (contenido en el artículo 52 de la Constitución Federal).

"La deliberación parlamentaria (como atributo democrático) busca que en un proceso legislativo se respete 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.

"Por su parte, el principio de representación proporcional, en un primer momento, se encuentra válidamente protegido, en cuanto la integración del Congreso del Estado lo es en un porcentaje de 60 % de mayoría relativa y 40 % de representación proporcional, como lo establece el citado artículo 52 constitucional.

"No obstante, con base en este principio se busca evitar la sobrerrepresentación de las mayorías o sobrerrepresentación (sic) de las minorías.

"En la especie, a efecto de garantizar estos principios, la interpretación conforme que debe darse respecto de las dos terceras partes del Congreso del Estado, debe ser a la alza cuando el número resulte fraccionado, esto es, con 14 votos, logrando con ello en mayor medida la participación de las minorías, ya que si tenemos que 12 diputados son electos por el principio de mayoría representativa, con los 14 votos se optimizaría la participación de las minorías, lo que es acorde al principio de legitimidad democrática.

"Ahora bien, la Constitución Local señala diversos supuestos para la toma de decisiones en ejercicio de sus facultades mediante las dos terceras partes, (sic) destacando lo dispuesto en el artículo 44 en el sentido de que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.



"Como vemos, las disposiciones de la Constitución de manera expresa señalan la votación que se requiere para cada caso particular; inclusive, insertan la forma en que debe tomarse el total de la votación determinando 'fracciones' y no así en porcentajes, siendo de explorado derecho el que donde la norma no distingue no hay porqué distinguir, pues si el Constituyente hubiese querido establecer porcentajes para los efectos de la expedición de una ley o su reforma, derogación o abrogación, así lo hubiese hecho, como sucede con los supuestos previstos en el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Local.

"En tales condiciones, para determinar las dos terceras partes del total de los diputados que integran la Legislatura –20 diputados–, deben tomarse como referente sólo 'enteros', sin que sea lógica la razón de usar porcentajes y, consecuentemente con ello, decimales, pues evidentemente una persona es indivisible.

"Por lo que es inadmisibile que 13 diputados o votos en un mismo sentido se traten de las dos terceras partes de 20, pues con aquel número es posible predicar las dos terceras partes, es decir, no se garantiza la voluntad del Constituyente de que se alcance –como mínimo– una votación de las dos terceras partes del total de los diputados que integran el Congreso, lo que únicamente es posible conseguir considerando que sean 14 votos los requeridos.

"Con todo, si lo anterior no fuera suficientemente (sic) claro y contundente, en cualquier caso también debe considerarse la costumbre constitucional, por la cual a falta de regulación expresa se realizan determinadas prácticas político-sociales que se vuelven compromisos sociales a través de la costumbre, de modo que la omisión de una costumbre de índole constitucional en un país democrático constituye una violación a ese compromiso adquirido por el Legislativo, siendo la costumbre gubernamental la que marca las pautas para las reformas o adiciones constitucionales.

"En ese orden, siendo que el Congreso del Estado de manera previa ha determinado que para obtener mayoría calificada se requieren 14 votos, resulta evidente que ha mantenido una práctica constitucional que debe respetarse, y a la cual debe asignársele el valor social, pues con esta práctica se ha asumido una convicción para actuar conforme un orden constitucional; lo que encuentra



mayor sentido si consideramos que esta práctica pugna por la participación de las minorías en la discusión parlamentaria.

"Es importante referir que en varios criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el número entero se acompaña de decimal, asume como referente el número inmediato siguiente, como sucede en el criterio jurisprudencial hecho valer anteriormente en este mismo concepto de invalidez.

"En las relatadas condiciones, deviene incuestionable que tanto el proceso legislativo que culminó con el decreto impugnado como la materia del mismo, incumplen con los requisitos exigidos en la norma que condiciona su validez y vigencia, para la aprobación de una ley o decreto, habida cuenta que la definición de lo que se debe entender por dos terceras partes en una norma reglamentaria, viola el principio de jerarquía normativa en cuanto que ello escapa de la competencia del legislador al ejercer su facultad reglamentaria, precisamente porque la materia de esto únicamente consiste en normar la organización y funcionamiento del Congreso, en donde encuentra su razón y medida.

"Tal aserto, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515, con el rubro y texto siguientes:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.' [Se transcribe]

"Finalmente, no pasa desapercibida la circunstancia de que si bien algunos de los criterios hechos valer no integran jurisprudencia obligatoria, lo cierto es que las razones jurídicas que contienen cumplen con una función de precedentes que en alguna medida auto vinculan, en su dimensión horizontal, a ese cuerpo colegiado, entre otros órganos jurisdiccionales; habida cuenta de que una decisión de un tribunal o un Juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso, y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango, en subsiguientes casos que se plantee otra vez la misma cuestión.



"De ahí que para apartarse de los criterios invocados se deberán esgrimir los argumentos por virtud de los cuales se superen o neutralicen a los que los respalden, pues se debe tener en cuenta que los juzgadores se legitiman con sus propias resoluciones, lo cual conduce a que al pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de los criterios hechos valer, se expresen las razones para hacerlo, sin limitarse a decir que no se comparten, pues de ser el caso se originaría inseguridad jurídica, lo cual encuentra asidero en la jurisprudencia 2a./J. 130/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 262, cuyo rubro y texto dicen:

"TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.' [Se transcribe]

"SEGUNDO.—El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo.

"De acuerdo con el principio general del derecho *tempus regit actum*, el derecho sólo puede surgir según el proceso de formación regulado por la disciplina en el momento vigente. Es lo que la doctrina más autorizada identifica como democracia formal, es decir, el cumplimiento a las normas formales que condicionan la producción jurídica para su vigencia.

"Ahora bien, según se adelantó en el capítulo de procedencia, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no sólo el Poder Legislativo (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo, este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, (sic) sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.



"En efecto, en lo que aquí interesa y de acuerdo con la interpretación que ha realizado ese Alto Tribunal del artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como del primer párrafo del artículo 4 (antes 3) de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, las disposiciones que regulan la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Morelos no necesitan de promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia, ya que dicha facultad se refiere a todas las demás leyes que apruebe dicha Asamblea Legislativa, excepto a la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento, que regula su estructura y funcionamiento interno.

"Aunque es una obviedad, conviene decir que lo anterior está orientado a garantizar la autonomía del Poder Legislativo, ya que si la expedición del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones, se sometieran al control político como lo es el derecho de veto por parte del Poder Ejecutivo, quien no tiene atribuciones al respecto, es claro que con ello se afectaría su buen funcionamiento y se le estaría sometiendo en desmedro del sistema de pesos y contrapesos establecido a nivel local y reconocido en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, que dice: '... El Congreso del Estado tiene plena autonomía frente a los otros poderes para el ejercicio de su presupuesto anual, así como para organizarse administrativamente.'

"Sobre el particular, se invoca la jurisprudencia P./J. 111/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1242, con el rubro y texto:

"'DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.' [Se transcribe]

"No obstante, como ya se adelantó, lejos de sujetarse a lo anterior y como puede observarse del proceso legislativo que culminó con la publicación de la



norma general impugnada, el Poder Ejecutivo, sin contar con facultades expresas al respecto, sancionó y promulgó el 'DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS', el cual fue remitido por el presidente del Congreso del Estado únicamente para efectos de su publicación; de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación y en su forma final, tal norma general carece, *ab initio*, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"TERCERO.—El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado.

"Para poner en evidencia lo anterior, resulta conveniente referir cuál es el procedimiento legislativo en el Estado de Morelos siguiendo la jurisprudencia que con carácter de obligatoria ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, específicamente en lo que tiene que ver con la publicación de las normas, al tenor siguiente: [Se transcribe]

"Es importante hacer la aclaración en el sentido de que, según se adelantó en el anterior concepto de invalidez, si bien es cierto que conforme al segundo párrafo del artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Congreso del Estado está facultado para expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento sin que pueda ser vetada ni requiera de la promulgación expresa del Poder Ejecutivo para tener vigencia; esto únicamente significa que dicho ordenamiento no puede ser materia de ningún mecanismo de control político como lo es el derecho de veto, subsistiendo el deber de divulgarlo en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la Gaceta Legislativa, tal y como se desprende del artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, cuya literalidad es:



"Artículo 4.' [Se transcribe]

"En efecto, la publicación de la legislación interna del Congreso del Estado resulta necesaria pues sólo de esta manera se hace patente el principio de publicidad de las normas jurídicas, conforme al cual éstas producen sus efectos vinculantes cuando se han dado a conocer con la debida oportunidad a la sociedad y a los poderes públicos, quienes deben estar enterados del contenido de las disposiciones legislativas para poder cumplirlas, con lo que se procura combatir la arbitrariedad de los órganos emisores de la norma y se intenta salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica.

"Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1807/2011, realizó una interpretación teleológica sobre el principio de publicidad, de la siguiente manera: [Se transcribe]

"En congruencia con lo anterior, el artículo 44 de la Constitución Política Local dispone:

"Artículo 44.' [Se transcribe]

"Por su parte, el artículo 7 del Código Civil para el Estado de Morelos, de proyección en todo el sistema jurídico local por el carácter arquitectónico integral que tiene reconocido, establece:

"Artículo 7.' [Se transcribe]

"En corolario, una de las exigencias de la seguridad jurídica consiste justamente en la publicidad de las normas. Así, la seguridad jurídica en su dimensión subjetiva –esto es, en cuanto certeza del derecho– exige, según la invocación clásica, que los gobernados ‘sepan a qué atenerse’ respecto a las normas aplicables, su contenido y sus efectos, de modo que puedan prever las consecuencias y efectos jurídicos que se producirían de seguir determinada conducta.

"De ahí que, para ello, inicialmente es necesario que las normas sean formalmente publicadas, de modo que se permita sean conocidas por quienes van



a ser sus destinatarios, es decir, por aquellos a quienes obliga su cumplimiento. Luego, la seguridad jurídica resultaría vulnerada si se pretendiera la aplicación de una norma sin su previa publicación. A propósito de esto, Francesco Carnelutti ya postulaba: 'La ley, no habiendo sido promulgada en relación con un caso concreto, puede no responder con perfecta justicia a las exigencias del caso concreto'.

"Así las cosas, dado que el decreto impugnado por el que se reformó el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos entró en vigor el mismo día de su expedición por el Congreso, esto es, sin haber sido publicado previamente, resulta incuestionable que resulta violatorio de los principios de certeza y seguridad jurídicas, por lo que debe declararse inválido y, en el mejor de los casos, establecerse que su entrada en vigor inició hasta que se publicó, respecto de lo cual se invoca, *mutatis mutandis*, el criterio jurisprudencial que con fuerza obligatoria estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, de la siguiente manera: [Se transcribe]

"Con base en los razonamientos vertidos a lo largo del cuerpo de este capítulo y dado que en el presente asunto no se actualiza causa alguna de improcedencia o sobreseimiento de las señaladas en los artículos 20 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicie el proceso constitucional correspondiente de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicho ordenamiento.

"Finalmente, no pasa desapercibida la circunstancia de que si bien algunos de los criterios hechos valer no integran jurisprudencia obligatoria, lo cierto es que las razones jurídicas que contienen cumplen con una función de precedentes que en alguna medida auto vinculan, en su dimensión horizontal, a ese cuerpo colegiado, entre otros órganos jurisdiccionales; habida cuenta que una decisión de un tribunal o un Juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso, y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango, en subsiguientes casos que se plantee otra vez la misma cuestión.



"De ahí que para apartarse de los criterios invocados se deberán esgrimir los argumentos por virtud de los cuales se superen o neutralicen a los que los respalden, pues se debe tener en cuenta que los juzgadores se legitiman con sus propias resoluciones, lo cual conduce a que al pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de los criterios hechos valer, se expresen las razones para hacerlo, sin limitarse a decir que no se comparten, pues de ser el caso se originaría inseguridad jurídica, lo cual encuentra asidero en la jurisprudencia 2a./J. 130/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 262, cuyo rubro y texto dicen:

"TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.'." [Se transcribe]

QUINTO.—**Registro del expediente y turno de la demanda.** Por acuerdo de primero de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, con el número **124/2020**; y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa¹ para la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Posteriormente, la Ministra instructora dictó acuerdo el nueve de julio de dos mil veinte, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad,

¹ Acuerdo de primero de junio de dos mil veinte. Fojas 52 a 53 del expediente en que se actúa.



lidad pudiera trascender a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.²

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El consejero jurídico Samuel Sotelo Salgado, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, rindió el informe correspondiente (fojas 117 a 136 del expediente), en el que señaló lo siguiente:

"ES CIERTO EL ACTO RECLAMADO.

"Lo anterior, se dice así tomando en consideración que el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete (657) por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5783, de 12 de febrero de 2020.

"Cabe puntualizar que la autoridad que represento cuenta con las facultades para promulgar, sancionar, publicar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en términos del artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Establecido lo anterior y atendiendo a los conceptos de invalidez atribuidos por la Comisión de Derechos Humanos a la autoridad que se representa, en el caso concreto en el segundo concepto de violación aduce, en lo que interesa o involucra al Poder Ejecutivo Estatal, que el Decreto 657 supuestamente '... viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo Estatal.' Ello, advirtiendo que '... el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no sólo el Poder Legislativo (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo,

² *Ibidem*, fojas 58-60.



este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.'; '... lo anterior está orientado a garantizar la autonomía del Poder Legislativo, ya que si la expedición del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones, se sometieran al control político como lo es el derecho de veto por parte del Poder Ejecutivo, quien no tiene atribuciones al respecto, es claro que con ello se afectaría su buen funcionamiento y se le estaría sometiendo en desmedro del sistema de pesos y contrapesos establecido a nivel local y reconocido en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos...'; '... de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación y en su forma final, tal norma general carece, *ab initio*, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"En respuesta a lo anterior, cabe aclarar lo siguiente:

"a) Se estima que existen argumentos contradictorios en lo sostenido por la parte actora, ya que en principio y a fin de evitar el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad intentada, se basa en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada: 'REGLAMENTOS. TIENEN EL CARÁCTER DE LEY SI LOS EXPIDE UN CONGRESO LOCAL Y LOS PROMULGA EL EJECUTIVO ORDENANDO SU PUBLICACIÓN.' reconociendo así en un primer momento el carácter de norma general desde el punto de vista tanto formal como material del Decreto 657. En esa tesitura, se puede concluir que también en principio está reconociendo la parte actora que se trata de una norma que emana y se sujeta a un proceso legislativo.

"Sentada esa conclusión sobre la aplicación o desahogo en la especie de un proceso legislativo para la expedición del Decreto 657, conviene dilucidar ahora cuáles son los presupuestos constitucionales y legales aplicables al caso concreto que nos ocupa, a fin de detectar las reglas y excepciones o particularidades a que hubiere lugar, siendo que el aspecto o criterio formal de la norma,



relativo a que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, conlleva el desahogo y agotamiento de diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia.

"b) Así, para el caso que nos ocupa, resulta de particular relevancia lo dispuesto en los artículos 38, segundo párrafo, y 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, a saber:

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

"'Artículo 38.' [Se transcribe]

"'Artículo 44.' [Se transcribe]

"Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

'Artículo 4.' [Se transcribe]

"De dichas disposiciones se aprecia que existen particularidades en las etapas de SANCIÓN, PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN e INICIO DE VIGENCIA para el caso de la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento, empero para mayor claridad de lo aquí sostenido, antes de exponer tales particularidades resulta de utilidad traer a colación lo que se debe entender por esas etapas, empleando al efecto el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a saber:

"'Sanción: I. Sanción proviene del latín *sactio*, -onis, acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. Sanción en inglés es *ratify*; en francés, *approuver*, en alemán, *bekräftigen*; en italiano, *ratificare*; en portugués, *aprovar*. Ley del latín *lex*, legis, precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Decreto proviene del latín *decretum*, disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.



"La sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades, antes de que hubiese división de poderes, existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas por el rey a sus secretarios y ministros. Con el paso del tiempo, y debido a los cambios de regímenes de gobierno, la división de poderes retomó esta institución de la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes para con lo realizado por otro poder'.

"II. ...

"III. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues, uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del presidente de la República.

"El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que: a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.'

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido.

"La excepción a este principio de sanción del Ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional: 'El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. ...

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.' (Francisco Rivera Alvelais)

"Promulgación y Publicación: 'I. Del latín *promulgare*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *lex legis*, colección o reunión de reglas; del latín *decretum*, orden de la

autoridad que tiene fuerza de ley. Promulgar se traduce al portugués, *promulgar*; al inglés, *to promulgate*; al francés, *promulguer*, al alemán, *promulgieren*, *kundtun*, y al italiano, *promulgare*. Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida.'

"II. Para la perfección jurídica de una ley votada por el Parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que, tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.'

"Vigencia: 'I. Del latín *vigentem acusativo de vigens*-válido, en vigor.

"Alemán, *gültig*, *Rechtskräftig*, francés, *en vigueur*, inglés, *in force*; italiano, *vigente*; portugués, *vigente*. Del latín *legem acusativo de lex-ley*, colección o reunión de reglas; del indoeuropeo *leg-reunir*. Alemán, *Gesetz*; Francés, *Lkoi*; Inglés, *Law*; Italiano, *Legge*; y Portugués, *Lei*.

"Del latín *decretum*-decreto, neutro de *decretus* participio pasivo de *decernere* decidir. Alemán, *Dekret*; Francés, *Décret*; Inglés, *Decree*; Italiano, *Decreto* y Portugués, *decreto*.

"El término vigencia, deriva del latín *vigentem*, estar en vigor; acusativo de *vigens*, válido participio activo de *vigere*, tener vigor, ser vigoroso. El vocablo vigencia, que implica o que significa calidad de vigente, se aplica, según la Gran Enciclopedia del Mundo (t. 20). A las leyes, estilos y costumbres que están en vigor y en observancia."



"La vigencia de las leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, es la calidad obligatoria de las mismas y a la vez el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales que es conveniente enumerar: En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

"En segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario sensu significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.

"Sentadas las conceptualizaciones anteriores sobre las etapas del proceso legislativo se procederá a evidenciar las particularidades que en tales etapas acontecen para el proceso legislativo a seguirse en el Decreto 657 que nos ocupa, a saber:

Fundamento legal aplicable	Etapas del proceso legislativo	Particularidades del proceso
Constitución Política del Estado libre y Soberano de Morelos "Artículo 38. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos. Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios, y los acuer-	Sanción	"De los transcritos preceptos de la Constitución Local y la Ley Orgánica referida se aprecia incluso literalmente que la ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso y su reglamento, no podrán ser vetados por el Poder Ejecutivo."



dos económicos sólo por los secretarios. "El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia." "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución." Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. "Artículo 4. La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la Gaceta Legislativa, sólo con el objeto de su divulgación."	Promulgación Publicación Vigencia	"Sobre esta etapa, a diferencia de la sanción en la que se precisa con toda puntualidad que no puede darse el veto, se menciona aquí únicamente que no se requiere la promulgación expresa para que la ley adquiera vigencia; es decir, no hay una prohibición absoluta dirigida al Poder Ejecutivo sobre promulgar, sino que se menciona que no se requiere expresamente la misma, de manera que el hecho de que se realice expresamente o no dicha promulgación por el gobernador ello de ninguna manera va a trascender o tener como resultado incidir en la entrada en vigor de la norma." "Se menciona que la publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la Gaceta Legislativa, es sólo con el objeto de su divulgación." "La misma no estará supe- ditada a la promulgación (con la consecuente publicación) expresa del Ejecutivo."
--	--	---



"...

"I a la X."

"c) Del análisis efectuado en el cuadro anterior se desprende una primer consideración consistente en que la parte actora confunde las etapas de sanción y la de promulgación, ello es así dado que menciona expresamente que se viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo. Cuando en la especie ha quedado evidenciado que no existe posibilidad alguna de haber 'vetado' o propiamente hablando de 'formular observaciones' al Decreto 657.

"Sobre este tema debe tenerse en consideración que es de explorado derecho que es el veto el que representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo. Luego, considerando que conforme lo pronunciado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 36/2015, en relación con el derecho de veto, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 109/2004, 84/2004 y 52/2004, ha establecido lo siguiente: [Se transcribe]

"Control político que en la especie no ha acontecido, sino que sólo en ánimo de colaboración entre poderes y partiendo incluso de la costumbre constitucional a que alude la propia parte actora se procedió a realizar la promulgación y publicación del Decreto 657.

"d) Máxime, cuando resulta evidente que este Poder Ejecutivo no vulneró la voluntad del Legislativo Estatal, misma que se precisó en la disposición primera transitoria del Decreto 657, a saber:

"... PRIMERA.—Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos



44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos. ...'

"Ni mucho menos se afectó el buen funcionamiento del Congreso o '... se le sometió en desmedro del sistema de pesos y contrapesos ...', dado que no se sometió a ningún mecanismo de control político, como se ha evidenciado, pues la remisión por parte del Congreso del Estado del Decreto 657 al gobernador para su publicación no implicó por ende que se le haya reconocido el derecho al veto, sino que únicamente se remitió con el objeto de que lo publicara en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión oficial.

"En efecto, y de conformidad con lo señalado en la disposición primera transitoria del Decreto 657, el Poder Ejecutivo se sujetó al cumplimiento de la etapa del proceso legislativo que en el ámbito de su competencia corresponde al caso concreto, que fue precisamente la promulgación que si bien y como ya se dijo no requiere hacerse expresamente, sí es factible llevarla a cabo, así como la publicación del instrumento legislativo impugnado, ello, en términos de lo dispuesto en los multicitados artículos 38 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado; cuestión que no debe estimarse, como la parte actora aduce, violatoria al derecho fundamental de seguridad jurídica, dado que evidentemente y tal como se prevé en las disposiciones constitucionales y legales citadas, la publicación del Decreto 657 en el ámbito que le corresponde a este Poder Ejecutivo respetó las reglas del procedimiento, así como los principios de legalidad, debido proceso y de división y colaboración de poderes, así como de libre organización política y administrativa de los poderes.

"Al caso concreto, es menester destacar lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los criterios siguientes:

"'PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS LEYES SON VOCABLOS SINÓNIMOS.' [Se transcribe]

"'PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS LOCALES. LA AUSENCIA DE LA FRASE SOLEMNE CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE REZA: «EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (TEXTO DE LA LEY O DECRETO)», NO AFECTA



LA VALIDEZ DE LA PUBLICACIÓN, SI EL GOBERNADOR DEL ESTADO UTILIZA OTRA EXPRESIÓN COMO «ANUNCIO», «INFORMO», U OTRA SIMILAR.’ [Se transcribe]

"Por ello es que no se estima que cobre sentido el argumento de que dado el proceso seguido y la promulgación y publicación realizadas por el Ejecutivo Estatal al Decreto 657 se traduzcan en que el instrumento devenga en inconstitucional, ilegal o incluso inexistente jurídicamente hablando; pues en ninguna forma se vició el contenido material, ni la forma o voluntad final plasmada en el acto legislativo, por lo que evidentemente no se configuran violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental al decreto mismo, al grado de provocar su invalidez o inconstitucionalidad; por lo que debe determinarse que el acto de promulgación con la implícita publicación en el Periódico Oficial del Decreto 657 carece de relevancia jurídica para el efecto pretendido por la parte actora de restarle validez y vigencia a una norma emanada del Congreso, quien –debe resaltarse– encarna la soberanía popular; por lo que se estima que sus determinaciones sobre todo en cuanto a su régimen interno no pueden verse alteradas por cuestiones de carácter secundario.

"Lo cual guarda congruencia con el siguiente criterio:

"DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).’ [Se transcribe]

"II. Ahora bien, sobre el tercer concepto de invalidez atribuible al Poder Ejecutivo se debe tener en consideración que contrario a lo sostenido por la parte actora en la página 9 de su demanda, el citado Decreto 657 no tuvo por objeto reformar el artículo 135 del reglamento que nos ocupa, sino los artículos 22 y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, de manera que no buscó como lo dice, realizar un fraude a la Constitución al establecer una norma inferior, lo que debe entenderse por mayoría calificada, sino que su única finalidad fue incluir dentro del capítulo de la ética parlamentaria el valor del civismo.



"Para evidenciar la reforma que el Congreso realizó y demostrar que sólo atañe al funcionamiento y organización interna del Poder Legislativo se reproducen a continuación los preceptos reformados por virtud del Decreto 657 con el texto anterior y posterior a la reforma:

Texto anterior al decreto 657.	Texto posterior al decreto 657.
"Artículo 22. El Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad e imparcialidad, entre los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo."	"Artículo 22. El Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, civismo e imparcialidad, entre los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo. "El legislador que se aparte de la ética parlamentaria en el ejercicio de su actividad, incurrirá en responsabilidad, se hará acreedor a las medidas disciplinarias establecidas en la ley y en el presente reglamento."
"Artículo 23. Los diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de, legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."	"Artículo 23. Los diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."

"De ahí que como puede evidenciarse directamente no sería el pueblo de Morelos a quien le correspondería –en sentido estricto– ser el destinatario de la norma que nos atañe, y más aún, de prosperar la impugnación que pretende la actora, sería ella misma quien en todo caso con su actuar vulneraría la autonomía del Congreso al combatir normas que rigen el funcionamiento de otro



poder, bajo una pretendida defensa de la regularidad constitucional, siendo que el Decreto 657 no tiene los efectos de aplicación hacia la ciudadanía en general que le pretende atribuir la actora, pero que no se ocupa de demostrar.

"El destinatario de la norma del Decreto 657 reviste gran trascendencia para el caso que nos ocupa, ya que la publicación de las normas generales en el órgano oficial de difusión, en este caso en el denominado Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' para el decreto que nos ocupa, si bien se realizó para efectos justamente de una mayor difusión entre la sociedad, también es verdad que ello no incide en que el destinatario de la norma ya conocía su contenido y le podía obligar y serle jurídicamente exigible el cumplimiento, al ser precisamente el propio órgano legislativo el destinatario y al que se le pretende exigir su cumplimiento.

"Al efecto, debe tenerse en consideración el siguiente criterio de la Primera Sala del Poder Judicial de la Federación (sic):

"'LEYES Y DECRETOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. PARA SU DEBIDA APLICACIÓN Y OBSERVANCIA BASTA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.' [Se transcribe]

"En ese tenor, se estima que en el caso que nos ocupa y dado que el destinatario sí pudo conocer desde la aprobación misma de la reforma el contenido y alcance de la misma, así como considerando que no se trata de un aspecto normativo que trascienda o sea aplicable más allá del propio legislador, es posible sostener que la publicación posterior del Decreto 657 en el Periódico Oficial no trasciende a la validez y constitucionalidad de la norma, dado que los vicios aludidos –suponiendo sin conceder que existieren– no trascienden de manera fundamental a la norma, a su perfeccionamiento ni a su aplicabilidad, por lo cual debe ponderarse la siguiente jurisprudencia de ese Alto Tribunal:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' [Se transcribe]

"En ese orden de ideas, se estima que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa deberá sobreseerse por cuanto a esta autoridad que se repre-



senta en virtud de los argumentos que han quedado expuestos en el presente informe."

OCTAVO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos. Alfonso de Jesús Martínez, presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura del Congreso de Morelos, en su carácter de representante legal, rindió el informe correspondiente (Fojas 208 -239 del expediente), en el que señaló lo siguiente:

"Debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad que combate el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete. Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial «Tierra y Libertad», número 5783 (sumario) de fecha 12 de febrero de 2020, porque no puede ser atacado en vía de acción de inconstitucionalidad, dado que la naturaleza de esta vía es la declaratoria de invalidez de una norma de carácter general, por tanto al no encontrarse en el supuesto establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República, debe declararse la improcedencia de la misma por lo que toca a dicho decreto, lo anterior con apoyo en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción III y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, debe declararse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la disposición citada.

"Como lo señala el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad pueden plantearse cuando se presume la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, en este orden de ideas, en primer lugar habría que analizar y determinar, en su caso, si la norma impugnada, es decir, Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, que reforma el artículo (sic) el primero párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial «Tierra y Libertad», número 5783 (sumario) de fecha 12 de febrero de 2020, tiene el carácter de norma general, ya que de no ser así, tendría que declararse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, así las cosas, siguiendo la doctrina, encontramos que no todas las normas son para todas las personas, ya que existen



normas que sólo tienen validez para un grupo que puede ser extenso o reducido de personas, y otras que sólo son válidas para personas determinadas; por tal razón, atendiendo al ámbito personal de validez, las normas jurídicas pueden ser:

- "a) Generales o válidas para todas las personas.
- "b) Genéricas o válidas para un grupo extenso o género de personas.
- "c) Específicas o válidas para un grupo reducido y limitado de personas.
- "d) Individualizadas o válidas sólo para individuos determinados.'

"En el caso del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete. Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, de fecha 12 de febrero de 2020, nos encontramos ante una ley secundaria que regula la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo, por tal razón no tiene el carácter de norma general, requisito constitucional para que el más Alto Tribunal del país pueda conocer de una acción de inconstitucionalidad. Profundizando, podemos señalar que las normas generales son aquellas que se dirigen no a individuos en particular, sino a un género de personas, es decir, se refieren a clases de comportamientos que pueden ser realizados por todos aquellos que se coloquen en el supuesto que la norma contempla, como podría ser el caso de la Constitución, de las leyes o de los reglamentos, pero no del reglamento que rige la vida interna del Congreso del Estado; por otra parte, la doctrina define a las normas jurídicas individuales, como aquellas que se dirigen a uno o varios individuos en concreto, es decir, determinan el cumplimiento de uno o varios individuos, en una situación particular, tal es el caso del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

"Por otra parte, es importante destacar que la doctrina establece una clara distinción entre las normas jurídicas generales y las normas jurídicas individuales; cuando una norma jurídica alude a una conducta atribuible a un número indeterminado de individuos, estaríamos en presencia de una norma jurídica de carácter general, que no es el caso del Congreso del Estado de Morelos, en cambio, una norma jurídica es individual, cuando está dirigida a uno o varios individuos de forma personal; así las cosas, el reglamento para el Congreso que se impugna, está dirigido a los diputados del Congreso del Estado de Morelos, ya que sólo se refiere a un grupo perfectamente delimitado de individuos que conforman el Poder Legislativo Local.



"V. EN CUANTO A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SE REFIERE LO SIGUIENTE:

"Señala la Comisión de Derechos Humanos accionante de la presente en sus conceptos de invalidez lo siguiente:

"PRIMERO.—El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"SEGUNDO.—El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo. ...

"TERCERO.—El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se establece de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad» órgano de difusión del Gobierno del Estado.'

"Contrario a lo señalado por la Comisión accionante, el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, no viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éste sí fue votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política Local, y para el caso particular es de referir que mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis. Que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el Congreso del Estado de Morelos, reformó el artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, ello atendiendo a que el Poder Legislativo del Estado de Morelos ha sufrido cambios en su composición, de integrarse con 30 diputados la Legislatura pasada a 20



diputados el día de hoy, se da un paso a una nueva forma de consensos y de trabajos legislativos y parlamentarios.

"En un marco de cambios estructurales en lo político y social que se están viviendo en estos tiempos y ante una sociedad más informada y exigente, es así, que se consideró necesario legislar para dar certeza y seguridad en los trabajos del Congreso del Estado, de conformidad con lo que establece el marco jurídico del Congreso del Estado de Morelos, y establecer de manera concreta en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, lo que se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura, y aprobar en base a ello, los asuntos una vez suficientemente discutidos con esa convicción necesaria de que la decisión personal expresada por los legisladores está dentro de un marco de legalidad, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su artículo 44 y no caer en discusiones sin sentido, como lo es, que por un lado está la postura de un grupo de diputados que señalan que las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura debe ser 14 legisladores y, por otro lado, está la posición del grupo de diputados con mayor representación ciudadana y mayoritario dentro del Congreso, que señalamos que las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura son 13 diputados.

"Luego entonces y para los efectos de evitar estas discusiones, que en los últimos días han tenido su origen en este planteamiento, se considera importante incorporar una reforma al ordenamiento citado, para contar con un reglamento que tenga claridad de conceptos, como es la mayoría calificada vinculada a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Local y así tener certeza jurídica en el proceso de los trabajos legislativos.

"De ahí que, las nuevas circunstancias de conformación política en la actual Legislatura, han dado como resultado una parálisis legislativa del trabajo que se desarrolla en el Pleno del Congreso del Estado.

"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de nuestro Estado, una de las facultades con que cuenta el Congreso del Estado de Morelos es la de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, así como las propias normas que rigen su vida interna.



"En este contexto, el Congreso tiene la facultad de normar su ley que regula su estructura orgánica y su funcionamiento interno, de donde se desprende la norma reglamentaria misma que debe atender a las circunstancias de configuración política, por tanto, debe actualizarse su contenido atendiendo a la naturaleza de la composición política para lograr el desarrollo de determinadas materias tales como lo relativo al proceso legislativo, los debates o los órganos internos del Congreso, por poner algunos ejemplos.

"Por tanto, el Reglamento del Congreso del Estado tiene por objeto reglamentar prácticas parlamentarias para encontrar formas de llevar a cabo las encomiendas de este Congreso de una manera más práctica y eficaz.

"La presente iniciativa, como ya se ha mencionado tiene como finalidad principal aclarar el número de legisladores que se requiere para la aprobación de leyes y decretos, atendiendo a lo mandado por la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es decir, el artículo 44 señala que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

"Es importante señalar que, la actual Legislatura del Congreso del Estado está conformada por 12 diputados de mayoría relativa y 8 diputados plurinominales, haciendo un total de 20 legisladores que integran el Poder Legislativo del Estado.

"En tal circunstancia, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos señala que se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes; por mayoría absoluta, se deberá entender a la que se obtenga de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura y por último se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

"Cuando la ley refiera que se requiere una votación de mayoría calificada en un procedimiento legislativo, podemos señalar a manera de guía el criterio matemático, que las dos terceras partes de 20 son 13.33 y que para llegar a esta mínima mayoría calificada se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción, que es de 13, argumento que a juicio de la iniciadora resulta correcto.



"Por tanto, el propio reglamento establece que las mayorías para resolver algunos temas de carácter legislativo, requieren de una mayoría calificada permitida por la Constitución Local. Por tanto, ni la mayoría simple, ni la absoluta resulta ser una mayoría calificada, pues en ambos casos únicamente comprenden el mínimo de diputados que son mayoría de entre los presentes o del total de los que integran una Legislatura.

"Atendiendo a que la redacción del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, antes de la reforma descrita surgida de una *ratio legis* específica y que relacionada con la actual Legislatura que el número total de diputados da un número par, –como lo es por 20 diputados– no resultaba adecuada y eficaz al dar como resultado las dos terceras partes de la conformación actual, al presentar números fraccionados, con la finalidad de dar certeza jurídica al número de diputados que se requiere para la aprobación de una ley o decreto, o cualquier otro asunto que requiera la aprobación de la mayoría calificada de los legisladores, la actual Legislatura reformó dicho ordenamiento, ello al consistir la votación calificada, en un número fraccionario o quebrado, al momento de establecer el equivalente de tal supuesto normativo, con relación a la unidad compuesta del número entero correspondiente al de la totalidad de integrantes de la Legislatura Local de que se trate, las cantidades resultantes no arrojan únicamente números exactos de unidades, sino mixtos, esto es, un número entero más una fracción de éste expresada en decimales.

"Así, el alcance mayor o menor de las cantidades fraccionadas queda al arbitrio de la mayoría de los integrantes de la Legislatura Local, que de no reglamentarse se estarían violando principios constitucionales como el de seguridad jurídica y certeza, por tanto, es un deber de esta Legislatura, reglamentar el número de diputados que conforman las dos terceras partes que se requiere para ser considerada como mayoría calificada.

"Es importante señalar que, el Dr. Salvador O. Nava Gomar, describe las características de la mayoría calificada, de la siguiente forma:

"1. Que su razón estriba en hacer referencia al deseo de fijar una mayor garantía de los derechos de las minorías (que no podrán verse afectados por mayorías coyunturales o poco representativas);

"2. Que buscan una mayor vinculación del órgano con las decisiones tomadas; y,



"3. Que constituyen una excepción a la prevalencia de la opinión de la mayoría, en el sentido de que cuando se exige la mayoría calificada, la minoría puede impedir a la mayoría la adopción de acuerdos."

"Por tanto, un grupo conformado por minorías, puede ser susceptible de cometer excesos dictados por las coyunturas políticas y que pueden errar sus alcances interpretativos, lo que al final de cuentas se traduce en la potencial afectación al principio de seguridad y certidumbre jurídica de los actos de autoridad que genera este Congreso del Estado, y para dar solución a los casos que requieran mayoría calificada, y en el que una Legislatura se integrara por 20 diputados, número par, la aplicación literal de las dos terceras partes sería imposible al ser un número fraccionado, lo que provoca disenso entre los legisladores en cuál debe ser el número correcto de diputados que conforman dicha mayoría calificada.

"De ahí que, con la finalidad de atender el principio de seguridad y certeza en la votación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, que cuando se trate de votación por mayoría calificada, y el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a 49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

"Ahora bien, cuando se habla del tema de representación, para el caso de ajustar las decisiones a la mayoría, en específico dentro del Poder Legislativo, se indica que, la representación política, ha logrado que la administración fluya de forma más efectiva, Montesquieu considera que los negocios públicos marchen a cierto ritmo, ni muy rápido ni muy lento, ya que en términos del escritor 'El pueblo es siempre, o demasiado activo o demasiado lento. Unas veces con sus cien mil brazos lo derriba todo; otras veces con sus cien mil pies anda como los insectos. La justificación material de la representación radica en que el pueblo es capaz de hacer por medio de sus representantes lo que no es capaz de hacer por sí mismo, la figura de la representación condensa los intereses de los representados y permite un debate más ordenado'.

"Sin embargo, en el caso de las mayorías, la realidad es que los resultados de una elección pueden variar dependiendo de las fórmulas implementadas en el sistema electoral, esto incluye la forma en que se aplica el principio de mayo-



ría. Norberto Bobbio sostiene al respecto que 'la regla de la mayoría puede dar resultados distintos y aun opuestos según sea el grado de apertura de la unidad colectiva a pronunciarse, es decir, no será posible intentar forzar una mayoría si ello inutiliza el aparato administrativo, pues hacerlo podría llevarnos a resultados distintos de los deseados, que en este caso, es anular en la medida de lo posible la imposición de una pequeña minoría por encima de los demás grupos parlamentarios'.

"Ahora bien, se debe considerar que el principio de mayoría no sólo es un intento para interpretar la voluntad general, sino que también funge a manera de una regla que tiene fines utilitaristas, en opinión de Sartori la regla de mayoría permite adoptar procedimientos y métodos adecuados a las exigencias de la democracia, por lo menos como método de legitimación en el proceso electoral, no como criterio de adopción de decisiones.

"Ahora bien, atendiendo a que el decreto impugnado se trata de normas que regulan la vida interna del Congreso del Estado de Morelos existe la facultad soberana y libertad de configuración legislativa para establecer las reglas para su organización y funcionamiento interno, y sin que con ello se violente de manera alguna el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como erróneamente lo expone la Comisión accionante.

"La mayoría calificada, también llamada mayoría reforzada, es un tipo de mayoría que requiere un mayor número de votos y/o más requisitos que una mayoría calificada (sic), suele ser requisito cumplir con un alto porcentaje de votos a favor (por regla general son dos terceras partes), incluso tomando en cuenta dentro del porcentaje los votos no emitidos, es decir las abstenciones. Comúnmente esta mayoría es necesaria para la aprobación de reformas constitucionales; sin embargo también debe decirse que la regla de mayoría reforzada o calificada, no debe inutilizar el resto del funcionamiento constitucional, por lo que la regla de las dos terceras partes no es un imperativo, a no ser que se encuentre dentro de la estructura normativa de forma literal, pero sí puede plantearse una mayoría califica indicando un aumento o disminución pequeña de dicha fracción parlamentaria, de ahí que sea posible la modificación de los estándares de la mayoría calificada y aun mantenernos dentro de la teoría, pues la exigencia indica en la ponderación de principio la prevalencia del interés



general, que opta por las designaciones adecuadas y no encontrarse frente a la expectativa de suplencia de cada uno de los funcionarios.

"Por lo tanto, siempre en una votación de mayoría calificada o de las dos terceras partes como es este caso, las mayorías están en plena capacidad de tomar las decisiones en favor de sus representados y ser garantes de lo que requiere y decide la mayoría.

"En este caso que con dicha reforma, se estableció por parte de esta Legislatura, realizar una aclaración de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que dentro de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y su reglamento no contiene una redacción específica en relación al resultado de la división de la votación por mayoría calificada, atendiendo a que la nueva integración de 20 diputados, número par, la aplicación literal de las dos terceras partes sería imposible al ser un número fraccionado; ya que la votación por mayoría calificada que establece el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, determina que las dos terceras partes de 20 diputados es equivalente a 13.33 diputados, es decir, no se establece en la redacción con un número específico.

"De ahí que se propone para atender el principio de seguridad y certeza en la votación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, que cuando se trate de votación por mayoría calificada, y el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a 49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción, o sea trece votos.

"Derivado de lo anterior es importante que se refuerce su aclaración, en virtud de la reforma al artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Morelos realizada mediante el Decreto Número 1865, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5492 el 27 de abril de 2017 mediante la cual se determina la reducción de 30 a 20 diputados, se advierte que cuando se aplicaba la votación de las dos terceras partes de 30 diputados daba como resultado un número absoluto o entero, es decir 20 diputados, pero con la reforma de disminución de diputados, la división que resulta de las dos terceras partes de 20 diputados es de 13.33, es decir, el número absoluto es 13 y el .33



decimal no sería significativo, ya que, de acuerdo a los regímenes parlamentarios no se pueden aplicar las décimas, necesariamente tendría que garantizarse el número absoluto inferior, en esta fórmula que nos ocupa, ya que en términos matemáticos sería imposible determinar el criterio del número absoluto de 14; por lo tanto, en el régimen del Parlamento y para permitir la agilidad de actuación y toma de decisiones se toma en cuenta el número absoluto resultado de la división que en este caso es el número absoluto o entero más próximo que es 13.

"Un antecedente de la práctica parlamentaria en relación de este criterio lo encontramos a nivel federal; el artículo 52 de la Constitución Federal dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional y para que pueda prosperar algún proyecto de ley o decreto discutido por la Cámara de Diputados que requiera de una mayoría calificada de las $\frac{2}{3}$ partes para su aprobación, se necesita contar con todos los diputados de representación relativa (300) y, cuando menos, (33) con dos (dos) de los electos por el principio de representación proporcional, pues las $\frac{2}{3}$ partes de 500 son 333.32 y, por lo tanto, el decimal 32 no es aplicable, es innecesario para la práctica parlamentaria.

"Así mismo en la Cámara Alta hay 128 senadores y las dos terceras partes son 85.3, aplicándose el número de entero de 85 para la toma de decisiones, puesto que es imposible para el régimen parlamentario aplicar decimal, además de que no hay ninguna disposición para determinar que los decimales inferior o superior al .5 baja al número absoluto inferior o superior respectivamente, de tal manera que esta aclaración es pertinente, derivado de la nueva constitución del número de diputados actuales, para especificar que son trece votos los que se requieren para la aprobación de una mayoría calificada, con este criterio se agiliza la toma de decisiones y se garantiza mayor agilidad en el ejercicio parlamentario.

"Por otro lado, y en el ánimo de hacer más amplia la explicación y aclaración de la votación de mayoría calificada, aplicando el número absoluto inferior, encontramos como referencia la definición que contempla el diccionario electrónico de la Cámara de Diputados Federal sobre el término de mayoría calificada y que en materia de práctica parlamentaria se aplica por parte de la Cámara de Representantes y que a la letra dice:



"Mayoría calificada.

"I. Este tipo de mayoría tiene un significado especial, ya que no es requerida frecuentemente, salvo ciertas excepciones. La mayoría calificada es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa.

"En cuanto a la palabra calificada se escribe en portugués *qualificar*, en inglés *to qualify*; en francés *qualifier*, en alemán *beurteilen*, *qualifizieren* e italiano *qualificare*.

"II. El que se solicite una mayoría calificada en un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable de los parlamentarios.

"III. En ese sentido, encontramos que la Constitución Política Mexicana en su artículo 135, referente al proceso que se tiene que seguir para reformarla, determina que:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

"La interpretación de la mayoría calificada exigida por el Texto Constitucional mexicano, tiene su fundamento en que toda Constitución debe ser rígida, es decir, que no sea fácil de reformar, lo que la convertiría en flexible; por ello, se requiere de una mayoría calificada, en este supuesto las dos terceras partes, de los miembros de las Cámaras presentes en la sesión respectiva.' (Javier Orozco Gómez)

"Además, es importante comentar que de conformidad con la expresión de la libertad configurada con la que cuenta cada Congreso, la Suprema Corte de



Justicia de la Nación ha generado criterio garantizando la legalidad de lo que el Poder Reformador acuerda en el Pleno de los Congresos Locales, lo que ha quedado plasmado en la tesis jurisprudencial siguiente:

"COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU NORMATIVIDAD COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES [ARTÍCULOS 37, 38, INCISO G) Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR DECRETOS PUBLICADOS EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL].

"Las reformas citadas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos establecen, en el artículo 37, que los acuerdos y resoluciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se tomarán por mayoría de votos, en vez de como decía anteriormente: «por mayoría absoluta, considerando como base el voto ponderado de cada uno de sus integrantes»; en el artículo 38, inciso g), que dicha Comisión designará al tesorero, contador mayor de Hacienda y oficial mayor, todos de dicho Congreso, a propuesta específica de los grupos parlamentarios, en vez de como decía antes que dicha Comisión sólo propusiera al Pleno la designación de tales funcionarios, y en el artículo 41, que las diferentes comisiones se integrarán con tres diputados de los diferentes grupos parlamentarios, además de que las presidencias de cada una de esas comisiones serán a propuesta del grupo parlamentario que corresponda según el número de diputados que tenga, mientras que conforme al artículo anterior, dichas comisiones, con el mismo número de integrantes eran electos por el Pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Todas estas reformas sobre la integración, facultades y funcionamiento de las comisiones del Congreso del Estado de Morelos se refieren a la organización interna de dicho colegio legislativo, facultades que, en principio, les compete ejercer al Poder Reformador Local y al propio Congreso, pues al no establecerse al respecto ninguna base obligatoria en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro precepto, no hay apoyo para que, desconociendo al sistema federal, se declaren inconstitucionales dichas reformas.



"Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 66/2001, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.'

"Aunado a lo anterior, con la reforma aludida se garantiza el derecho constitucional a ser tomadas en cuenta las minorías, toda vez que derivado de la actual integración con 20 diputados (12 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 8 elegidos por el principio de representación proporcional), para las votaciones por las dos terceras partes se requieren trece votos, con ello se garantiza que se tome en cuenta por lo menos a un diputado plurinominal o sin partido o una fracción parlamentaria.

"Además de lo anterior, para darse la votación de las dos terceras partes, se requiere que se tome en cuenta no sólo a los grupos parlamentarios, sino también a las fracciones parlamentarias integradas por un solo diputado o en su caso diputados sin partido, por lo que, derivado de la integración de la Cámara de Diputados, se garantiza la participación de la minoría en la toma de decisiones de los trece votos, respetando así los derechos humanos.

"De tal manera que ante la necesidad de aclarar el número de votos que se deben considerar para la toma de decisiones por votación de mayoría calificada se determina por parte de esta Comisión dictaminadora y de conformidad con las anteriores consideraciones que el número de votos debe ser absoluto, es decir 13 y no 14 diputados, de tal manera que la presente iniciativa se considera de manera general acorde con el Texto Constitucional, principios democráticos, derechos humanos y la práctica parlamentaria eficiente.

"Resulta infundado el concepto de invalidez que señala la Comisión accionante al referir que el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo, ya que el Regla-



mento para el Congreso del Estado de Morelos, es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no sólo el Poder Legislativo (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo, este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación, puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.

"Como se ha venido exponiendo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones no necesitan de promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia. El referido precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 38.' [Se transcribe]

"El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.

"Por su parte el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, dispone:

"Artículo 4.' [Se transcribe]

"Por lo tanto, si por promulgación debe entenderse el acto mediante el cual se da publicidad a la ley, es decir el acto de publicidad de la norma general impugnada, el cual lo ordena el Congreso Estatal, resulta incuestionable que el acto reclamado al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, resulta inexistente. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1291, del Tomo XVIII, de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"Promulgación y publicación. La ley emplea «como sinónimos los términos promulgación y publicación», confundiendo el significado técnico «de cada una de esas voces».



"También la Segunda Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado en los mismos términos, en la tesis 2a. XXVII/97, visible en la página 490, Tomo V, de la *Gaceta* correspondiente al mes de marzo de 1997, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"Promulgar, publicar y circular las «leyes son vocablos sinónimos». '
[Se transcribe]

"Luego, si sólo pueden tener el carácter de demandados en una acción de inconstitucionalidad el órgano que emitió la norma general y el que la promulgó, y si en la especie la norma general impugnada no fue promulgada por el gobernador del Estado de Morelos, no puede tenersele como parte, por lo que, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley de la materia, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad en relación con dicha autoridad, sin que sea óbice el que de manera involuntaria se haya estipulado en la disposición primera transitoria que dicho decreto fuera remitido al titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos.

"Igual de infundado resulta lo expresado por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos accionante, en el sentido de que el decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa que su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado, ello habida cuenta de que la facultad del gobernador del Estado de Morelos, para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos que apruebe el Congreso del propio Estado, se refiere a todas las demás leyes que apruebe dicha Asamblea Legislativa, excepto las que regulan su estructura y funcionamiento interno, porque como ya quedó precisado el artículo 38 de la Constitución Política Local, confiere dicha facultad al propio Congreso del Estado, al prever que la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso de dicha entidad, no requiere promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia. Luego entonces, en razón de lo anterior, para el inicio de la vigencia de la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso del Estado de Morelos, no se requiere su publicación. Cuestión ésta que no nada más se desprende del



artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos, sino del artículo primero transitorio del ordenamiento jurídico cuya invalidez se impugna.

"También sostiene que si bien es cierto que en la ley cuya invalidez se reclama se ordenó su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', conforme al artículo sexto transitorio de dicho ordenamiento jurídico, ello se hizo exclusivamente para efectos de su divulgación, mas no para el inicio de su vigencia. Por lo anterior, y como la ley cuya invalidez se reclama inició su vigencia el día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el término de treinta días naturales para acudir a la acción de inconstitucionalidad concluyó el día tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por tal motivo se argumenta que al presentarse la demanda hasta el día once de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se debe sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad.

"Ahora bien, nuestro Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 32/2005, sustentó que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo se traducen en la transgresión de las garantías de debido proceso y legalidad y que, por ende, provocan la invalidez de la norma emitida, o bien, si no es así, en razón de la irrelevancia de dichas inconsistencias, es necesario analizar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

"b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas; y,

"c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"Guarda relación la jurisprudencia invocada por la parte recurrente, cuyo contenido es el siguiente:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' [Se transcribe]



"De todo lo antes expuesto queda de manifiesto la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad y luego entonces deberá decretarse el sobreseimiento en la misma."

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible inconstitucionalidad del Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte, por parte del organismo de protección de derechos humanos de la entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de **publicación** de la norma impugnada en el correspondiente medio oficial.

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."



Así, se advierte que la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en tiempo, en virtud de que el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el miércoles doce de febrero de dos mil veinte; **por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del jueves trece de febrero de dos mil veinte al viernes trece de marzo de ese mismo año.**

De manera que, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **viernes trece de marzo de dos mil veinte**, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veinticinco del expediente, se puede concluir que la promoción de la demanda fue oportuna.

En virtud de la conclusión alcanzada es que debe desestimarse la causal de improcedencia invocada por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, en la que aduce la extemporaneidad en la presentación de la demanda, pues a su juicio el plazo de los treinta días que tenía la Comisión Estatal de Derechos Humanos para promover dicha acción debe contarse a partir de la fecha en que el decreto impugnado entró en vigor,⁴ esto es, el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, y no así a partir de la fecha de su publicación, pues esta última sólo fue para efectos de su divulgación.

Lo anterior es **infundado**, en virtud de que, como se señaló, el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia establece que el plazo para promover acción

⁴ El Congreso del Estado de Morelos señaló en su informe lo siguiente: "... También se sostiene que si bien es cierto que en la ley cuya invalidez se reclama se ordenó su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', conforme al artículo sexto transitorio de dicho ordenamiento jurídico, ello se hizo exclusivamente para efectos de su divulgación, mas no para el inicio de su vigencia. Por lo anterior, y como la ley cuya invalidez se reclama inició su vigencia el día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el término de treinta días naturales para acudir a la acción de inconstitucionalidad concluyó el día tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por tal motivo se argumenta que al presentarse la demanda hasta el día once de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se debe sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad." (Foja 235 del expediente). Siendo evidente que por error el Congreso Local asentó erróneamente, tanto las fechas de inicio de la vigencia del decreto impugnado, de la presentación de la demanda, así como la mención del artículo transitorio mencionado, pero siendo clara la causa de improcedencia que quiso alegar, es que se da contestación a la misma teniendo en cuenta que el Decreto 657 cuestionado, entró en vigor el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, en términos de lo señalado en su artículo segundo transitorio.



de inconstitucionalidad se debe contar a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean **publicados** en el correspondiente medio oficial.

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g),⁵ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del **Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado en la edición del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" número 5783 de doce de febrero de dos mil veinte, por lo que, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, ya que además aduce violaciones a los principios de legalidad y de seguridad jurídica consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legitimación en el proceso. El artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dispone lo siguiente:

⁵ "Art. 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; ..."



"Artículo 16. El presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión; ..."

Obra en autos copia certificada del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" número 5722, de fecha de diez de julio de dos mil diecinueve en el que se decreta la designación de Raúl Israel Hernández Cruz como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. (Foja 50 del expediente)

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad fue un funcionario con atribuciones para ejercer la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, se debe colegir que se cumple con la legitimación en el proceso.

CUARTO.—**Causas de Improcedencia.** Además de la causa de improcedencia que fue analizada en el considerando segundo de esta sentencia, al rendir el informe respectivo, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que, en el caso, se actualizan las siguientes causales de improcedencia:

a) La prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción III y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues **la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal** y, en el presente caso, se solicita la invalidez de un decreto que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, la cual, estima, es una ley secundaria que regula la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo de la entidad federativa, pero que no tiene el carácter de una norma general, pues sólo está dirigida a los diputados del Congreso de Morelos, es decir, a un grupo perfectamente delimitado de individuos que conforman el Poder Legislativo Local.

b) Señala que el acto reclamado al Poder Ejecutivo, consistente en la promulgación del decreto, es inexistente, por lo que lo procedente es sobreseer con



respecto a tal autoridad, sin que sea óbice el que de manera involuntaria se haya estipulado en la disposición primera transitoria que dicho decreto fuera remitido al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación respectiva.

Por lo que respecta a la **causal de improcedencia señalada con el inciso a)**, no se actualiza por las consideraciones que en seguida se exponen:

La fracción II⁶ del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general.

Pues bien, este Alto Tribunal ha determinado que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con estar a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnado al momento de su creación, sino que debe atenderse también a su contenido material, pues sólo así se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general.⁷

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

⁷ Jurisprudencia P./J. 23/99, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.". Registro digital: 194260. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo IX, abril de 1999. Página 256. Tesis: P./J. 23/99.



Precisado lo anterior, debe señalarse que el decreto impugnado reformó el primer párrafo del artículo 22, así como el diverso 23, ambos del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, los cuales establecen, esencialmente, que el Poder Legislativo del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria y que los integrantes de dicho órgano se deberán conducir con apego a los principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética, así como dirigirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática; además, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el decreto impugnado regula aspectos relacionados con la ética de los integrantes del Congreso del Estado de Morelos; por tanto, tales disposiciones, además de constituir un acto formalmente legislativo al haberse expedido por el órgano legislativo estatal y no encontrarse dirigidas a una persona o grupo de individuos determinados, han de regir durante su vigencia sobre un aspecto al que obligatoriamente se encuentran sujetas todas aquellas personas que tengan el carácter de diputados del citado Congreso, como es la conducta ética de sus integrantes.

En ese sentido, independientemente de los planteamientos de la parte actora, las disposiciones cuestionadas constituyen una norma de carácter general y abstracta, que hace procedente el presente medio de control constitucional.

Resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 5/99,⁸ sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las

⁸ Registro digital: 194616. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo IX, febrero de 1999. Página 288. Tesis: P./J. 5/99.



hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos."

En relación con la causal de improcedencia señalada en el inciso b), también se desestima, ya que si bien es cierto que en términos del artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,⁹ se dispone que para las disposiciones del Reglamento para el Congreso de dicha entidad federativa, que regulan su estructura y el funcionamiento interno, no es necesaria la promulgación del Poder Ejecutivo estatal para **tener vigencia**, también lo es que ello no implica que el citado Poder no tenga injerencia alguna en el proceso legislativo respectivo, pues incluso en el citado precepto se establece que, una vez aprobadas las reformas y adiciones respectivas, se ordenará su publicación en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" y en la Gaceta Legislativa, **sólo con el objeto de su divulgación**, lo cual concierne a una facultad que corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c), de la Constitución Local.¹⁰

Ahora bien, el 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 dispone que en el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad se deberán señalar a los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y **promulgado** las normas generales impugnadas.

⁹ **"Artículo 4.** La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, sólo con el objeto de su divulgación."

¹⁰ **"Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:

"...

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

"a) Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

"...

"c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como Órgano de Difusión; ..."



Consecuentemente, el Poder Ejecutivo Local se encuentra implicado en la **publicación** de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

Debe aclararse que lo anterior no implica un pronunciamiento adelantado respecto de si la intervención del gobernador del Estado de Morelos en la publicación del Decreto 657 impugnado resulta o no acorde con la Constitución Federal, pues ello será objeto de un pronunciamiento en el estudio de fondo, razón que abunda para confirmar la desestimación de la causal de improcedencia alegada por el Congreso Local.¹¹

Al no existir más causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por examinar, lo procedente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión promovente.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En su primer concepto de invalidez, la Comisión promovente aduce que el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado no fue aprobado por la mayoría calificada a que se refiere el artículo 44 de la Constitución Local,¹² donde se prevé que para que una iniciativa adquiera carácter de ley o decreto, deberá ser aprobada mediante votación nominal por una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de diputados que integren el Congreso del Estado de Morelos, por lo tanto, si el Poder Legislativo de dicha entidad federativa se encuentra integrado por veinte legisladores, a su juicio, las dos terceras partes equivalen a catorce de ellos, sin embargo, señala que el decreto impugnado fue aprobado sólo por trece diputados, por lo que el accionante considera que se violentó el principio de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 36/2004, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro digital: 181395.

¹² "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."



Por otra parte, en su segundo concepto de invalidez la promovente señala que el Poder Ejecutivo ejerció un control político sobre el decreto impugnado, ya que, sin contar con facultades al respecto, el gobernador del Estado sancionó y promulgó el decreto reclamado, aun cuando el Congreso del Estado lo remitió sólo para efectos de su publicación, de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en la forma final por la intervención del titular del Poder Ejecutivo, tal norma carece de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos.

Finalmente, en el tercer concepto de invalidez la Comisión estatal manifiesta que el Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, entró en vigor el mismo día de su expedición por el Congreso, ello sin haberse publicado previamente en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual resulta violatorio de los principios de certeza y seguridad jurídica.

El primer concepto de invalidez es **fundado**.

La accionante señala que el "Decreto Número 657 por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos" se encuentra viciado de origen al no haber sido aprobado mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, es decir, según lo prescrito en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos,¹³ situación que transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución General.

Como puede advertirse, los cuestionamientos de la Comisión promovente no están dirigidos al contenido sustancial de las reformas al párrafo primero del artículo 22 y del artículo 23 del Reglamento del Congreso Local, mediante las cuales se integró el **civismo** como un principio que debe normar la conducta de los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo para el Estado de Morelos, sino al procedimiento legislativo seguido para su aprobación, en concreto, por haberse transgredido la regla de votación para la aprobación de leyes o decretos prevista en el artículo 44 de la Constitución Local.

¹³ **"Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."



Para efectos de claridad, se transcribe el decreto impugnado, resaltando en negrillas las porciones que fueron adicionadas.

Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

"Artículo Único. Se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 22. El Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, **civismo** e imparcialidad, entre los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.

" ..."

"Artículo 23. Los diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, **civismo** y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS

"PRIMERA.—Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos."

"SEGUNDA.—El presente decreto, entrará en vigor a partir de su aprobación por el Pleno de esta Asamblea Legislativa."

"TERCERA.—Se instruye a los Titulares de la Secretaría de Servicios Legislativos y Secretaría de Administración y Finanzas para que realicen un calendario de honores a la bandera, tomando en cuenta las fechas que se establecen en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, así como otras fechas o ceremonias con las que se tenga que cumplir y celebrar los honores respectivos, con el fin de que todas y todos las diputadas y diputados así como el personal del Congreso, estén previamente convocados a participar en las ceremonia (sic) de honores a la bandera."



Según consta en el acta de la sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve,¹⁴ fue listado en el orden del día de esa fecha como de segunda lectura el Dictamen de las Comisiones de Reglamentos, Investigación y Prácticas Parlamentarias y de Ética Legislativa, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para incluir dentro del capítulo de ética parlamentaria el valor del civismo.

Al ser sometido a la consideración del Pleno, el dictamen en cuestión obtuvo una votación favorable de **trece votos a favor, cero votos en contra y cinco abstenciones**. En vista de ese resultado, y de que no se formularon reservas en lo particular, la Presidencia de la Mesa Directiva lo declaró aprobado en sus términos.¹⁵

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, para que una iniciativa tenga el carácter de una ley o decreto, requiere ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de dicha entidad federativa. Para mayor claridad, se inserta el precepto en cuestión:

"Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes

¹⁴ El acta de dicha sesión pública se puede consultar a fojas 315 a 355 del expediente.

¹⁵ El debate en torno al Dictamen en cuestión se produjo en los términos siguientes:

"8. Dictámenes de segunda lectura.

"A). Se sometió a discusión, en lo general, el dictamen emanado de las Comisiones de Reglamentos, Investigación y Prácticas Parlamentarias y de Ética Legislativa, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para incluir dentro del Capítulo de la Ética Parlamentaria el valor del civismo.

"No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular, el dictamen.

"No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

"La presidencia instruyó a la secretaría para que, en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse, en lo general, el dictamen. El resultado de la votación fue de 13 votos a favor, 0 en contra y 5 abstenciones.

"En virtud de la votación, la presidencia indicó que era de aprobarse, en lo general, el dictamen.

"Como resultado de la votación en lo general y por no haberse reservado ningún artículo en lo particular, la Presidencia indicó que era de aprobarse el dictamen.

"La Presidencia instruyó se expidiera el decreto respectivo y se remitiera al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado."



de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

Si se toma en cuenta la regla de votación antes transcrita, y que al momento de aprobarse el decreto impugnado el Congreso Local estaba conformado por veinte diputados según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Local,¹⁶ resulta que, para alcanzar la votación calificada exigida en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, era necesario que el decreto en cuestión obtuviera una votación favorable de, al menos, trece punto tres (13.3) diputados de la Legislatura.

Si bien en el acta de la sesión pública del Congreso del Estado de Morelos correspondiente al día cuatro de diciembre de dos mil diecinueve no se hace mención expresa sobre cuál fue el fundamento por el que se estimó que con el voto de trece diputados debía tenerse por aprobado el dictamen relativo al Decreto Seiscientos Cincuenta y Siete, **resulta evidente que ello tuvo sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos,**¹⁷ los cuales habían entrado

¹⁶ (NOTA: EL 21 DE AGOSTO DE 2017, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL APARTADO VI, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO QUINTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2017 Y SUS ACUMULADAS 32/2017, 34/2017 Y 35/2017, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL PÁRRAFO PRIMERO DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 21 DE AGOSTO DE 2017 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www.scjn.gob.mx/>).

(Reformado primer párrafo, P.O. 27 de abril de 2017)

"Artículo 24. El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por ocho diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. La ley determinará la demarcación territorial de cada uno de los distritos y el territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinomial única."

¹⁷ **"Artículo 135.** ...

" ...

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 12 de febrero de 2020)

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuales deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará (sic) en consideración los siguientes criterios:



en vigor desde el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, según lo ordenado en la disposición transitoria segunda del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis que reformó el citado precepto reglamentario.¹⁸

Así, de conformidad con los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento del Congreso Local se decía que, para estimar satisfecha la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del total de la Legislatura, se debían seguir estos criterios:

1) Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a punto cuarenta y nueve (.49), se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

2) Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a punto cuarenta y nueve (.49), se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción.

De lo anterior se desprende que la aprobación del **Decreto Número 657 por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del**

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."

Cabe resaltar que el Decreto Seiscientos Cuarenta y Seis por el que se reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso de Morelos en los párrafos antes transcritos, fue declarado inválido por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, en la sesión correspondiente al veintidós de abril de dos mil veintiuno.

¹⁸ "Artículo Segundo. El presente decreto entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso."

Se precisa que en esta sentencia no se hace pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del citado precepto transitorio en cuanto si resulta o no válido que una disposición del Reglamento del Congreso de Morelos pueda entrar en vigor el mismo día de su aprobación, por lo que su referencia sólo es para describir el contexto normativo en el que se sancionó el Decreto Seiscientos Cincuenta y Siete impugnado.



Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos tuvo sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del citado reglamento, pues con trece votos se tuvo por satisfecha la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura al ser el remanente fraccionario menor al punto cuarenta y nueve (.49).

Siendo así, la inconstitucionalidad del decreto impugnado deriva del incumplimiento de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, la cual ha sido interpretada por este Tribunal Pleno en el sentido de que la votación para tener por aprobada una ley o decreto en dicha entidad federativa exige, al menos, de una votación favorable de catorce legisladores.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020, donde fue materia de estudio el cumplimiento de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución Local, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente:

"58. Conforme al criterio de esta Suprema Corte para la evaluación constitucional de los procedimientos legislativos, para garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, es necesario examinar en principio y como elementos iniciales: (a) si los órganos legislativos respetaron el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; (b) si se culminó el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y (c) si sus deliberaciones y votaciones fueron públicas. Ello, al ser las pautas que permitan apreciar que se respetó el régimen democrático en el que se sustenta su legitimidad como órgano facultado para emitir leyes.

"59. En el caso concreto, como se adelantó, este Tribunal Pleno haciendo un análisis integral del procedimiento legislativo advierte que, de manera global, se incurrió en dos deficiencias graves: por un lado, tal como se argumenta por las accionantes, se incumplieron las reglas de votación establecidas para aprobar la reforma al artículo 135 y, por otro lado, de manera concomitante, tampoco se respetaron las garantías que protegen la calidad deliberativa del órgano legislativo; deficiencias que, en su conjunto, dan lugar a una violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa con impacto invalidante.



Primer grupo de violaciones en el procedimiento.

"60. En principio, conforme a los artículos 44 y 50 de la Constitución del Estado de Morelos, se tiene que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; requisito que se exige a su vez para la reforma de esas leyes o decretos. Por su parte, los artículos 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 1 del reglamento para el Congreso del Estado disponen que esa ley y su reglamento no están sujetas a veto ni requerirán de su promulgación para tener vigencia y que la reforma del propio reglamento se sujeta al mismo procedimiento legislativo ordinario.

"61. Bajo ese tenor, esta Suprema Corte llega a la convicción que la modificación impugnada que sufrió el artículo 135 del reglamento del Congreso se llevó a cabo sin cumplir con la mayoría calificada de votos en desatención de las reglas que rigen el propio procedimiento legislativo. El artículo 24 de la Constitución morelense prevé que el Poder Legislativo se integrará por veinte diputados; lo que ocasionaba que, a partir de lo dispuesto en los referidos artículos 44 y 50 de la Constitución Local, la reforma al reglamento (por ser un decreto que regula disposiciones de ley) debió haberse aprobado al menos por catorce votos de los veinte integrantes del Pleno (dos terceras partes de los integrantes) y no como se hizo por trece votos a favor.

"62. Al respecto, si bien las dos terceras partes de veinte es trece punto treinta y tres, y los votos de los legisladores son indivisibles, la postura de esta Suprema Corte es que no puede adoptarse una aproximación por defecto (trece votos a favor), sino que tiene que acogerse una por exceso que lleve a ajustar el número resultante al entero inmediato superior (catorce votos a favor). Ello, tanto por razones de índole funcional, numéricas y de protección de los principios democráticos.

"63. A nuestro parecer, la posición interpretativa que tiende realmente a salvaguardar la legitimidad democrática que exige la Constitución de Morelos para poder emitir leyes o decretos es la que implica adoptar una aproximación por exceso y no por defecto. Es la manera en que se salvaguardan los principios de legalidad jurídica, seguridad jurídica y democracia participativa, ya que las



leyes/decretos y sus reformas serán el resultado de un acuerdo legislativo más robusto (que es lo pretendido por la Constitución morelense, mayor respaldo democrático) y se dará mayor peso en las decisiones legislativas a las minorías.

"64. Para poder explicar de manera exhaustiva esta conclusión, dividiremos este subapartado en varias secciones: primero aludiremos a un precedente que es de suma importancia para el caso concreto; segundo, expondremos cómo está configurado el sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos y, por último, explicaremos las razones concretas para considerar que no se cumplió con la regla de votación calificada en la reforma impugnada.

Precedente aplicable a la Constitución de Morelos.

"65. Como punto de partida, es importante hacer referencia al cambio constitucional ocurrido en el Estado de Morelos con motivo de la reforma a la Constitución Local publicada el primero de septiembre del año dos mil. Entre otras cuestiones, en esta reforma se modificó el artículo 44 constitucional con el objetivo de pasar, de un sistema en el que se requería 'la aprobación de la mayoría absoluta' para la aprobación de leyes y decretos, a uno en el que se necesitan 'las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura'.

"66. Esta reforma fue cuestionada por una minoría parlamentaria en la acción de inconstitucionalidad 13/2000. El Pleno reconoció la validez de esta modificación a partir de varios argumentos que son de utilidad para el presente caso:

"• El primero, que con esa modificación no se perdía la esencia democrática del Congreso morelense. La norma seguía exigiendo la prevalencia del voto de la mayoría para la toma de decisiones y, por ende, seguía rigiendo la voluntad popular representada en el Poder Legislativo.

"• El segundo, que el sistema y los procesos legislativos que decida adoptar el Congreso de Morelos a través de la Constitución y las leyes locales son precisamente producto de la voluntad popular expresada a través del Poder Legislativo reformador. Existe pues cierta libertad de configuración dentro de este campo, siempre y cuando no se afecten los principios que rigen el sistema democrático.



"• Y tercero, que, si bien el artículo 41 de la Constitución Federal prescribe que las Constituciones Locales no pueden contravenir sus disposiciones, esta exigencia «no llega al extremo de imponer a las entidades federativas el deber de ajustar sus respectivas Constituciones a los lineamientos precisos que en aquélla se establecen, sino que basta con que no se contrapongan». Así, se dijo, el funcionamiento de los Congresos estatales no sólo no debe, sino que no puede ser igual al que rige para el Congreso de la Unión, pues «éste difiere de aquéllos tanto en su estructura como en su marco competencial, y, sobre todo, en la voluntad popular que representan».'"

"67. Bajo esa lógica, en dicha sentencia realizamos una interpretación histórico teleológica de los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal, en la que se destacó cómo el sistema electoral mexicano fue evolucionando de un modelo de gobernabilidad unilateral (en el que se promovía, a través de la llamada 'cláusula de gobernabilidad', que un solo partido político mayoritario configurara el predominio absoluto dentro del Congreso Federal), a un modelo de gobernabilidad multilateral (en el que se privilegia el consenso de las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en la toma de decisiones).

"68. Razonamiento que nos llevó a reconocer la validez del artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, pues su contenido más bien tenía como finalidad promover un consenso más sólido y exigente entre las fuerzas políticas. Al requerir una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura para aprobar cualquier ley o decreto se promueve una mayor inclusión de la voluntad de los partidos políticos minoritarios, lo que abona a la gobernabilidad multilateral.

"69. Precedente que, se insiste, es relevante para el presente caso porque, por un lado, aborda la interpretación del artículo 44 de la Constitución de Morelos y, por otro lado, evidencia la importancia que tiene la voluntad popular expresada en las Constituciones Locales a la hora de definir sus procedimientos legislativos y el hecho de que fue el propio Poder Reformador de la Constitución de Morelos el que se ocupó especialmente en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y mayoría calificada a efecto de determinar cuántos votos son necesarios por parte del Congreso para convertir una iniciativa en una ley o decreto.



El sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos.

"70. Dicho lo anterior y en complemento, se advierte que en la Constitución del Estado de Morelos existen diferentes sistemas de mayorías para la toma de diversas decisiones con efectos jurídicos. A saber, los conceptos de mayorías, mayorías simples, mayorías absolutas, mayorías calificadas u otros se utilizan en el texto constitucional morelense para variados aspectos y fines y pueden clasificarse al menos conforme a dos criterios: (a) según los sujetos involucrados en la toma de decisiones, o (b) según la exigencia de cada mayoría en particular.

"71. El primer criterio responde a la pregunta de quién debe tomar la decisión por mayoría y en éste podemos distinguir a la ciudadanía (cuando ella está llamada a tomar una elección de manera directa) y a los distintos órganos que ejercen el poder público (por ejemplo, el Congreso). La segunda clasificación atiende a la cantidad de votos que se deben reunir para la toma de decisiones, y en este criterio encontramos las mayorías calificadas, absolutas, simples y relativas.

"72. En este tenor, para efectos de resolver el caso que nos ocupa, debemos enfocarnos en la tipología de uso del concepto 'mayoría' que exige la Constitución morelense para la toma de decisiones por parte del Congreso del Estado. Veamos algunos ejemplos de las distintas exigencias de votación:

"a) En el artículo 44 de la Constitución Local, como ya vimos, se exige una mayoría «de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura» para que una iniciativa se convierta en una ley o decreto.

"b) En el artículo 147 de la propia Constitución Local se explicita que para modificarla se exige que sea aprobada por los «votos de las dos terceras partes del número total de diputados».

"c) En el artículo 49, fracción XLIV, la Constitución Local le da la facultad al Congreso para: (a) designar y remover al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado «con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura»; (b) designar a los titulares de diversos órganos internos de control «con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura», y (c) ratificar el nombramiento del



secretario de la Contraloría del Estado «con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura».

"d) En el artículo 41 faculta al Congreso tanto para solicitar como para declarar la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, así como la suspensión de la totalidad o de alguno de sus integrantes. Respecto a la solicitud de esta declaración, la Constitución exige «cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso». En cuanto a la declaración, ésta necesita reunir el «acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes».

"e) En el artículo 51 se regula la posibilidad de volver a presentar un proyecto de ley o decreto que hubiere sido desechado por el Congreso con anterioridad, para lo que exige el voto de «la mayoría simple de sus integrantes».

"f) En el artículo 64 la Constitución dispone que, en caso de falta absoluta del gobernador del Estado en los primeros tres años de su gobierno, el Congreso, «con la asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos» nombrará a un gobernador interino «por mayoría absoluta de votos».

"g) En el artículo 84, inciso B, se faculta al Congreso para elegir por una sola ocasión al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, para lo que se requiere «el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura».'

"73. Como se observa, en todos estos casos la Constitución de Morelos utiliza dos elementos para determinar el tipo de mayoría exigido: un parámetro respecto del cual se deben contabilizar los votos y un porcentaje de votos requerido para la toma de la decisión. El parámetro se refiere al número total de votos sobre el cual se debe contabilizar, el cual viene establecido por el número total de miembros de la Legislatura o por el total de asistentes a la sesión. El porcentaje, por otro lado, indica la cantidad de votos que debe obtener la decisión para ser aprobada sobre ese total de votos; a saber, el cincuenta por ciento más uno, las dos terceras partes, un medio, etc.

"74. Aplicando esta metodología, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos el Poder Legislativo Local combina ambos elementos para definir los



tres tipos de mayoría que contempla. Así, el artículo 135, previo a la reforma impugnada, definía a la mayoría simple como aquella que se obtiene 'de sumar más de la mitad de los diputados asistentes'; la mayoría absoluta como la que se obtiene 'de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura', y la mayoría calificada como la que se forma con 'las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.'

"75. En lo referente al concepto de mayoría calificada, antes de la referida reforma a la Constitución Estatal de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, su aplicación no representaba ningún problema, pues en ese momento la Legislatura de Morelos se integraba por treinta diputados. De este modo, la operación aritmética para definir la mayoría calificada tenía como resultado un número entero ($30 \times 2/3 = 20$), por lo que no había duda sobre su aplicación. Sin embargo, tras la reforma constitucional local, el número de diputados se redujo a veinte, de modo que el resultado de multiplicar el parámetro (20) por el porcentaje de votación requerida ($2/3$) resulta en un número fraccionado (13.33).

Valoración del caso concreto.

"76. Ahora bien, como lo adelantamos, el cuestionamiento que surge es qué posición interpretativa debe tomarse respecto a las normas que rigen las reglas de votación dentro del procedimiento legislativo en el Estado de Morelos. ¿Debe adoptarse una aproximación por defecto (13)? ¿O más bien debe adoptarse una aproximación por exceso (14)? Nos decantamos por la segunda opción por diversas razones, tanto relacionadas con el principio democrático como meramente de razonamiento numérico.

I

Argumento de consenso democrático robusto

"77. Como lo hemos venido resaltando, para la aprobación de leyes o decretos legislativos, la Constitución del Estado de Morelos transitó de un modelo de meras mayorías a uno de mayorías robustas que se imbrican con un modelo de gobernabilidad multilateral. Bajo estas premisas, esta Suprema Corte llega a la convicción de que el requisito de votación de dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura no puede interpretarse en el sentido de exigir menor representación democrática para aprobar una ley o decreto.



"78. Las normas y decisiones que emite el Poder Legislativo gozan de representatividad popular; es decir, de un respaldo democrático sustentado por el voto de los diputados, los cuales fueron elegidos mediante el voto popular. Por ello, si bien no existe una regla en la Constitución Federal en cuanto a cuáles son los rangos o porcentajes de votación que debe adoptar una Legislatura Estatal para emitir sus resoluciones, eso no significa que este Tribunal Pleno debe necesariamente aceptar la postura que adopta el legislador secundario al reformar sus normas orgánicas o al llevar a cabo sus procedimientos legislativos.

"79. Por el contrario, en conjunción con el respeto a la libertad de configuración, el deber de esta Corte es proteger la legalidad y el sistema democrático y, de lo dispuesto en la Constitución Local, advertimos que la pretensión del Poder Constituyente morelense fue privilegiar un consenso legislativo robusto para dar lugar a leyes o decretos. Pretensión que nos lleva a concluir que, ante un dilema sobre la aplicabilidad sobre una determinada votación, debe privilegiarse la que implica mayor legitimidad democrática.

"80. En relación con este punto, la reforma reclamada al artículo 135 del reglamento del Congreso se aprobó por trece votos y, justamente, la materia de modificación de ese artículo fue detallar de manera explícita que dos terceras partes de un órgano colegiado podía ser interpretado en ciertos casos como trece votos. En concreto, del dictamen y de lo expuesto en la iniciativa de reforma se puede leer que los dos objetivos plasmados por el Congreso del Estado de Morelos en el procedimiento de reforma fueron los siguientes: a) certeza jurídica de la aplicación de la votación calificada y b) inclusión en la toma de decisiones de las representaciones minoritarias.

"81. En relación con el primero, se señala en el dictamen que la reforma funcionará para aclarar realmente el número de votos necesarios para cumplir con el requisito de dos terceras partes, dado que antes la Legislatura se integraba por treinta diputados y ahora se conforma por veinte legisladores. Desde su punto de vista, una mayoría calificada (como método de legitimación legislativa y no sólo de adopción de decisiones) implica necesariamente más respaldo y más número de votos que otro tipo de votaciones mayoritarias. Sin embargo, para el Congreso Local, tal mayoría no debe inutilizar el resto del funcionamiento constitucional, por lo que la regla de las dos terceras partes no es un imperativo, a



no ser que se encuentre dentro de la estructura normativa de forma literal, pero sí puede plantearse una mayoría calificada indicando un aumento o disminución pequeña de dicha fracción parlamentaria, de ahí que sea posible la modificación de los estándares de la mayoría calificada y aun mantenernos dentro de la teoría.'

"82. Por lo que hace a la segunda finalidad, el legislador morelense afirmó que la interpretación del concepto de dos terceras partes provoca necesariamente acuerdos legislativos entre distintas posiciones parlamentarias. Eso es así, pues si las dos terceras partes con la integración actual son trece votos, se requiere por lo menos que haya acuerdos entre diputados o que los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa cuenten con el apoyo de diputados plurinominales o sin partida o fracción parlamentaria.

"83. Al respecto, es cierto que existe libertad de configuración en la implementación de reglas que rigen el procedimiento legislativo de un Congreso Estatal. Sin embargo, las finalidades recién detalladas causan más bien dudas y evidencian por qué consideramos que existe una violación a las reglas que rigieron el procedimiento legislativo de este decreto.

"84. El Congreso morelense no puede suponer que su práctica parlamentaria es la correcta y que es de esa manera como deben interpretarse las normas de votación que rigen el procedimiento legislativo. La Constitución del Estado de Morelos parte de un régimen democrático más robusto; por lo que, se insiste, interpretar a la baja el modelo de votación de dos terceras partes, con fundamento en un mero argumento de operatividad legislativa, no cumple con dicha pretensión constitucional. Incluso, como se verá, matemáticamente, una votación de trece votos de un órgano integrado por veinte no equivale a dos terceras partes. Es menos de dos terceras partes.

"85. Por otro lado, el que el Congreso Local se integre por doce diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y ocho por representación proporcional, no significa que todos los diputados elegidos por un mismo sistema de elección voten de la misma manera o así deban hacerlo y que, por ello, trece votos es una medida que asegura respaldo democrático de diferentes fracciones políticas. Por el contrario, si la práctica parlamentaria del Congreso del Estado aplicada en el presente procedimiento legislativo se basa en una idea de inclusión y



fortalecimiento de las posiciones de las minorías legislativas, valorar a la baja el concepto de votación de dos terceras partes de la actual Legislatura es facilitar la toma de decisiones de las mayorías legislativas.

II

Argumento numérico

"86. En adición a lo anterior, también es posible justificar la adopción de una aproximación por exceso a la regla de votación prevista en la Constitución Local y en la ley orgánica del Congreso, si concebimos a las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura morelense en términos de un porcentaje. Bajo este panorama, el número 20 representaría el cien por ciento de los integrantes del Congreso de Morelos y la mayoría calificada exigiría que concurran el sesenta y seis punto seis por ciento (las dos terceras partes) de los votos.

"87. Así, si utilizamos una aproximación por defecto y ajustamos la cifra a trece, las decisiones que exige esta mayoría serían tomadas por el sesenta y cinco por ciento ($13/20 = .65$) de los diputados; es decir, un porcentaje menor que el requerido por la regla de mayoría calificada. En cambio, si ajustamos la cifra a catorce, entonces estas decisiones serán tomadas por el setenta por ciento ($14/20 = .70$) de los diputados, y si bien este porcentaje es mayor que el sesenta y seis por ciento requerido, la regla de mayoría calificada no previene que se tomen decisiones con una votación mayor a la requerida, sino menor. Por ello, si se aceptara la interpretación consistente en que dos terceras partes de los integrantes del órgano equivalen a trece de los veinte integrantes de la Legislatura, se iría en contra de la Constitución Local, violando con ello el principio de legalidad que rige a todo procedimiento legislativo.

"88. Se insiste, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a su modificación y vigente durante el procedimiento legislativo, definía claramente las votaciones: mayoría simple (más de la mitad de los presentes), mayoría absoluta (sumar el cincuenta por ciento más uno de los integrantes de la Legislatura) y mayoría calificada (dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura). Aunque estos conceptos jurídicos no presentan ningún inconveniente de aplicación en relación con un órgano legislativo conformado por un número par de integrantes, en los órganos con un número impar de integrantes



estas votaciones pueden presentar ciertos problemas de inconsistencia conceptual y, en algunos casos, de resultados paradójicos (por ejemplo, que una mayoría simple coincida con una mayoría absoluta).

"89. Sin embargo, esos posibles problemas de aplicación no nos llevan a conceder la postura interpretativa que tomó el Congreso Local en su procedimiento legislativo de que dos terceras partes del total de la actual integración de la Legislatura deba valorarse a la baja. Por el contrario, estas inconsistencias o problemáticas se difuminan o solucionan precisamente al dar prioridad a una aproximación por exceso de la mayoría calificada que, matemáticamente, sí equivale al sesenta y seis por ciento de los votos y que, a su vez, genera un respaldo más robusto de la decisión legislativa.

III

Otros precedentes de esta Suprema Corte

"90. Finalmente, si bien esta Suprema Corte no se ha enfrentado a un caso donde directamente se nos haya cuestionado qué debe hacerse cuando una mayoría de votos legislativos redunda en números fraccionados, existen dos líneas de precedentes que deben ser resaltadas.

"91. Dentro de la primera línea se encuentran las controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, ambas resueltas por este Tribunal Pleno. En la primera de éstas se debatió sobre la legalidad de un decreto por el que se había destituido al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. En este caso, la regla de mayoría aplicable se encontraba prevista en el artículo 40 de la Constitución de Tabasco, el cual prescribe que tanto para la designación como para la remoción del Fiscal Superior se requiere 'el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.' A partir de esta regla se razonó que si en la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado se encontraban presentes treinta y cuatro diputados, entonces las dos terceras partes ascendían a veintitrés diputados, por lo que el decreto fue invalidado en la medida en que se aprobó únicamente con diecinueve votos.

"92. En la controversia constitucional 110/2006 esta Corte interpretó el contenido del artículo 35, fracción VII, de la Constitución del Estado de Querétaro



vigente en aquel momento, el cual exigía la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura para la aprobación de la ley, decreto o acuerdo vetado por el Poder Ejecutivo. Sobre la interpretación de este artículo, el debate central era relativo a si debía entenderse que se refería a la totalidad de los miembros de la Legislatura o sólo a los presentes al momento de votación; no obstante, en el razonamiento se dijo que, en caso de referirse a la totalidad de los miembros, la cual era de veinticinco diputados, la mayoría calificada resultaría en diecisiete votos.

"93. Lo importante a destacar aquí es que en las dos controversias constitucionales el resultado de aplicar la regla de mayoría producía un número fraccionado: en el primer caso, el parámetro de diputados ascendía a treinta y cuatro y el porcentaje de votación requerido era de dos tercios, por lo que el número exacto que exigía la norma era veintidós punto sesenta y seis; en el segundo, el parámetro estaba constituido por veinticinco diputados y el porcentaje de votación también era de dos tercios, por lo que el número de votos exigido era de dieciséis punto sesenta y seis. En ambas controversias se realizó una aproximación por exceso y se utilizó el número inmediato superior como la cantidad de votos exigida por la regla de mayoría (veintitrés y diecisiete, respectivamente).

"94. Por su parte, la segunda línea de precedentes está compuesta por las controversias constitucionales 111/2011, 67/2014 y 46/2015, todas resueltas por la Primera Sala de esta Suprema Corte. El objeto de los tres casos era determinar si ciertas decisiones de diversos Cabildos municipales habían sido adoptadas legalmente; por lo que la Primera Sala tuvo que interpretar las reglas de mayoría que establecían los requisitos de votación para cada decisión en particular.

"95. En la controversia constitucional 111/2011 se examinó una decisión adoptada por un Ayuntamiento compuesto por cinco concejales, la cual requería una votación de la mitad más uno de los integrantes. Al respecto, se razonó que en este caso particular se producía una paradoja en las reglas de mayoría, pues la mayoría simple (la mitad más uno) coincidía con la mayoría calificada (las dos terceras partes). Esto porque, si se hacen las operaciones aritméticas para determinar las reglas de mayoría, 'resulta que la mitad más uno son tres punto cinco integrantes, mientras que la mayoría calificada de dos terceras partes son tres punto treinta y tres por ciento' y, de acuerdo con este precedente, 'ambas can-



tidades deben ajustarse a tres, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones.'

"96. En la controversia constitucional 67/2014 se siguió el mismo razonamiento: el Ayuntamiento municipal estaba compuesto por siete concejales y las reglas de mayoría eran las mismas (la mitad más uno para arribar a la mayoría simple y las dos terceras partes para cumplir con la mayoría calificada). A la hora de hacer las operaciones aritméticas, la Primera Sala obtuvo que la mitad más uno equivalía a cuatro punto cinco integrantes, mientras que las dos terceras partes eran cuatro punto sesenta y seis; al respecto, sostuvo que 'ambas cantidades deben ajustarse a cuatro, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones.'

"97. Por último, en la controversia constitucional 46/2015, la Primera Sala confirmó el criterio asentado en los otros dos precedentes. En este caso sostuvo que en un Ayuntamiento compuesto por diez concejales, para cumplir con la regla de mayoría que exigía la aprobación de las dos terceras partes bastaba con el voto favorable de seis de sus integrantes pues las dos terceras partes de diez equivalen a seis punto sesenta y seis y dicho número debe ajustarse al entero inmediato inferior.

"98. El argumento que se utilizó en estos tres casos para valoración a la baja de las reglas de mayoría fue el mismo: si se adoptaba una aproximación por exceso a la mayoría simple (lo que hubiera significado ajustar tres punto cinco a cuatro en el primer caso y cuatro punto cinco a cinco en el segundo), dicha mayoría simple requeriría un número mayor que la calificada (tres en el primer caso, cuatro en el segundo), lo que resultaba absurdo.

"99. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que no puede aplicarse, de manera acrítica, la posición interpretativa de aproximación por defecto que se utilizó en los tres últimos precedentes mencionados. No estamos en el mismo escenario fáctico y normativo. Más bien, debe adoptarse la posición que implícitamente se tomó en las citadas controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, relativa que ante un número fraccionado de dos terceras partes de un órgano legislativo debe acudir al superior al ser una decisión democrática más robusta.



"100. A diferencia de los casos de la Primera Sala, valorar que dos terceras partes de veinte integrantes de una Legislatura son catorce diputados, no genera ninguna confusión entre los conceptos de mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno del total) y mayoría calificada (dos terceras partes del total). Además, se recalca, en este caso no se puede adoptar la aproximación por defecto tiene que ver con las premisas en las que se basa el sistema de mayorías legislativas en Morelos.

"101. Como ya se expuso, la Constitución Local y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos han sido enfáticos en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y de mayoría calificada, por lo que resulta inadmisibles una interpretación que, como en estos casos, implica una confusión entre estos conceptos. En el contexto de la Constitución de Morelos, el concepto jurídico que tengamos de la mayoría calificada debe ser claramente distinguible y no puede equipararse al de mayoría absoluta; de otro modo, irrumpiríamos en la teleología de exigir distintas mayorías para cada acción específica del Congreso Local."

Del precedente transcrito se desprende que, a pesar de que en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos se hubiera previsto una votación aprobatoria de trece diputados para tener por aprobado un decreto como el que es impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, ello no es justificación para que el Congreso Local deje de observar la regla de votación establecida en el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, de cuya correlación con su artículo 24 se desprende con claridad que para tener aprobada una ley o decreto **se requieren al menos catorce votos**, pues este último ordenamiento es el que tiene prevalencia en razón de su jerarquía normativa.

En tal virtud, dado que en la aprobación del Decreto Seiscientos Cincuenta y Siete no se respetaron las reglas de votación previstas en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, al haber sido sancionado por trece votos cuando al menos debió aprobarse por catorce integrantes del Congreso Local, lo procedente es declarar la invalidez del **Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**. Lo anterior es así, puesto que la transgresión a las reglas de votación en el proceso legislativo para su reforma constituye una irregularidad que trasciende a tales



disposiciones con un potencial invalidante, conclusión que encuentra apoyo en la jurisprudencia **P/J. 94/2001**, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."¹⁹

En vista de lo anterior, resulta innecesario continuar con el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados por la Comisión promovente, en términos de la jurisprudencia **P/J. 42/2013 (10a.)**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."²⁰

¹⁹ "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 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).

²⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, 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 en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico,



SEXTO.—Efectos de la sentencia. El artículo 73, en relación con los numerales 41, fracción IV; 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,²¹ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la inconstitucionalidad, en su totalidad, del **Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado. En consecuencia, se ordena la reviviscencia del contenido del **primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos** previo a las modificaciones que aquí se impugnan.²²

puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 2, enero de 2014, Tomo I, página 356. Registro digital: 2005220).

²¹**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 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, juntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

²² Es aplicable, por analogía, el criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 86/2007, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS



Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso 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 Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, en atención al considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia de los artículos 22, párrafo primero, y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, tal como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del País declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 778, con número de registro digital: 170878.



CUARTO.—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 resolutivo primero:

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de las consideraciones alusivas al artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seis-



cientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia de los artículos 22, párrafo primero, y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

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. Doy fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.



La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente, que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 124/2020.

En sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del "Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo

¹ **"Artículo 22.** El Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, civismo e imparcialidad, entre los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.

"..."

"Artículo 23. Los diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética. En todo momento deberá (sic) conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

"PRIMERA.—Remítase el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos.

"SEGUNDA.—El presente decreto, entrará en vigor a partir de su aprobación por el Pleno de esta Asamblea Legislativa.

"TERCERA.—Se instruye a los titulares de la Secretaría de Servicios Legislativos y Secretaría de Administración y Finanzas para que realicen un calendario de honores a la bandera, tomando en



22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos",¹ publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 12 de febrero de 2020, por advertirse que este decreto fue aprobado por 13 votos de las diputaciones que conforman la Legislatura Local, los cuales no fueron suficientes para alcanzar la mayoría calificada de 14 votos que la Constitución del Estado de Morelos exige.

En este caso, el Tribunal Pleno conoció de la impugnación de un decreto que fue aprobado por 13 votos de las diputaciones del Congreso del Estado de Morelos. En su demanda de acción de inconstitucionalidad, la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa sostuvo que el decreto no fue aprobado por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Legislatura, equivalentes a 13.33 diputaciones, pues atendiendo a la imposibilidad material de dividir el voto, debía entenderse que esa votación calificada se debe calcular redondeando al número entero inmediatamente superior, es decir, con 14 votos.

El Tribunal Pleno determinó que el decreto impugnado fue emitido de conformidad con el artículo 135 del Reglamento del Congreso Local, *en el que se establecía que, cuando la legislación exija una votación calificada de dos terceras partes del Congreso y su equivalente en votos no sea un número entero de legisladores, sino una fracción, se deberá redondear al número entero inmediato inferior.*

No obstante, este Alto Tribunal **declaró la invalidez del decreto** al considerar que si bien fue emitido conforme a las reglas de votación fijadas en el reglamento del Congreso Local, **lo cierto es que se hizo en contravención de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que ha sido interpretada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la votación calificada debe redondearse al número entero inmediato superior,** de lo que se desprende una exigencia de al menos 14 votos a favor para conformar una votación calificada.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo con el criterio mayoritario,** consistente en declarar la invalidez del "*Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete*" pero **por consideraciones distintas** a las de la mayoría, como a continuación explicaré.

cuenta las fechas que se establecen en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, así como otras fechas o ceremonias con las que se tenga que cumplir y celebrar los honores respectivos, con el fin de que todas y todos las diputadas y diputados así como el personal del Congreso, estén previamente convocados a participar en las ceremonia (sic) de honores a la bandera."



En primer lugar, **quiero señalar que no estoy de acuerdo** con las consideraciones que se hacen en la sentencia (páginas 43 y 44) para sostener que el decreto impugnado fue emitido siguiendo las reglas de votación vigentes en ese momento en el artículo 135, párrafos tercero, cuarto y quinto, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos² (las cuales establecían que, para estimar satisfecha la mayoría calificada se debía entender que, cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de la Legislatura contenga una fracción menor a ".49", se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción).

En efecto, en la sentencia se refiere que el decreto impugnado fue emitido siguiendo las reglas de votación contenidas en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, reformadas y en vigor desde el 27 de noviembre de 2019, que fue el momento en que se aprobaron por el Congreso Local.

Respetuosamente **no estoy de acuerdo con esa afirmación**, pues desde mi punto de vista, al momento de la aprobación del decreto impugnado,³ el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos que se encontraba vigente, aún no contenía la regla que indebidamente permitía redondear una votación fraccionada (con un decimal menor a ".49") al número entero inmediato inferior.

Incluso, quiero destacar que el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue aprobado en la misma sesión de la Legislatura Estatal el 4 de diciembre de 2019 y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos hasta el 12 de febrero de 2020, de manera que para mí, al momento

² El artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 12 de febrero de 2020, y que en su texto reformado disponía lo siguiente:

"Artículo 135. ...

" ...

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción."

³ El decreto impugnado fue aprobado por la Legislatura el 4 de diciembre de 2019 y publicado en el Periódico Oficial el 12 de febrero de 2020.



en que la Legislatura de Morelos aprobó en sesión plenaria de 4 de diciembre de 2019 el decreto ahora cuestionado, aún no existía regla alguna en el reglamento que permitiera entender que una votación fraccionada fuera redondeada al número entero inferior.⁴

No quiero dejar de mencionar que conforme al artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos,⁵ el Congreso Local está facultado para expedir la legislación que regule su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.

Asimismo, en el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁶ se dispone que esa ley orgánica y su reglamento, así como sus reformas y adiciones, no estarán sujetas al veto del Ejecutivo ni requerirán de promulgación expresa para tener vigencia, por lo que el Congreso Local, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial para su divulgación.

De lo anterior se sigue que, si bien la Constitución Local permite que la aprobación de leyes o reglamentos internos del Congreso cobren vigencia sin la necesidad de la promulgación expresa del gobernador, lo cierto es que **no se exenta del requisito de la publicación**, de manera que este tipo de decretos deben **ser publicados para hacerlos del conocimiento de quienes integran el Congreso Local y de la ciudadanía en general y, sólo después de su publicación, comenzará su vigencia.**

Por estas razones, el Decreto de reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, por el que se introdujo la regla de votación

⁴ Incluso, debe destacarse que el Decreto por el que se adicionó esta regla en el artículo 135 del reglamento, fue declarado inválido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelta el 22 de abril de 2021, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ **"Artículo 38 [Constitución Política del Estado de Morelos].** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos. Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios, y los acuerdos económicos solo por los secretarios. "El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia."

⁶ **"Artículo 4 [Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos].** La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, solo con el objeto de su divulgación."



calificada empleada por la Legislatura (redondeo al número entero inferior), fue publicado el 12 de febrero de 2020, por lo que esta nueva regla de votación comenzó a regir a partir de ser publicada en el Periódico Oficial de la entidad (aunque posteriormente, fue declarada inválida por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020).

En consecuencia, contrario a lo que se sostiene en la sentencia, al momento de aprobar el decreto impugnado, no existía una regla que permitiera al órgano parlamentario entender que *"cuando la legislación exija una votación calificada de dos terceras partes del Congreso y su equivalente en votos no sea un número entero de legisladores, sino una fracción, se deberá redondear al número entero inmediato inferior."*

En segundo lugar, y una vez precisado que al momento de la emisión del decreto impugnado no existía una norma reglamentaria que permitiera entender que cuando la votación calificada esté expresada en un número fraccionado, debía redondearse al número entero inferior, **comparto el resto de argumentos de la sentencia**, en los que se consideró que el decreto impugnado vulneró la regla de votación contemplada en el artículo 44 de la Constitución Local.

Desde mi perspectiva y siguiendo lo que manifesté cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, el 22 de abril de 2021, **la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de Morelos debe calcularse en números enteros a través de una aproximación por exceso.**

Dicho de otro modo, en el precedente mencionado, este Tribunal Pleno interpretó la Constitución y la legislación de Morelos para concluir que la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso Local se integra por 13.33 votos, de manera que al tratarse de un número fraccionado y ante la imposibilidad material de dividir el voto de los legisladores, se debe entender que **esta votación calificada se obtiene únicamente contando con un mínimo de 14 votos de los diputados locales.**

De este modo, el decreto impugnado, por el que se reformaron los artículos 22, primer párrafo y 23, ambos del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, fue aprobado por ese órgano parlamentario mediante el voto de 13 diputaciones, lo que equivale al 65 % del total de los integrantes del Congreso Local, es decir, **una cantidad menor a las dos terceras partes del Congreso.**



Esto es relevante, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Constitución de Morelos,⁷ como regla general, para que una iniciativa adquiriera el carácter de ley o decreto, es necesario que haya sido aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, lo que también es necesario para reformar o adicionar esas leyes, de conformidad con el artículo 1o. del Reglamento para el Congreso del Estado.⁸

Hasta aquí no hay problema alguno, e incluso, en los antecedentes del procedimiento legislativo se partió de una premisa correcta: para reformar el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se necesita una votación calificada de dos terceras partes del Congreso Local.

El problema surge porque el decreto impugnado fue aprobado por 13 de los 20 diputados que integran el órgano parlamentario y, mientras la Comisión accionante sostiene que esos 13 votos no son suficientes para acreditar una votación calificada de dos terceras partes del Congreso (que desde su perspectiva se alcanza con 13.33 votos, que se traducen necesariamente en el voto de al menos 14 diputados), el Congreso Local considera que al tratarse de un número fraccionado, y ante la imposibilidad de dividir el voto de los diputados, debe interpretarse que la votación calificada se alcanza con sólo 13 votos.

Entonces, el punto que se tiene que dilucidar en este caso consiste en interpretar si la votación calificada de dos terceras partes del Congreso de Morelos (integrado en su totalidad por 20 diputaciones) se alcanza con 13 votos o si, por el contrario, es necesario contar con 14 votos de los diputados.

En este sentido, como lo consideré cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y acumulada 125/2020, **para determinar cuál es la votación calificada en una Legislatura que tiene 20 integrantes, cuyas dos terceras partes resulta en un número fraccionado (13.3), hay que adoptar una aproximación por exceso como se sostiene en el criterio mayoritario (Requi-**

⁷ **"Artículo 44 [Constitución Política del Estado de Morelos].** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

⁸ **"Artículo 1o. [Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos].** Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su ley orgánica.

"Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento."



riéndose 14 votos) y no por defecto como lo consideró la Legislatura al aprobar la reforma con 13 votos.

Esto, pues con la aproximación por exceso, no sólo se exige una decisión con mayor respaldo democrático, privilegiando con mayor rigor el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sino también, es la que permite cumplir, en términos porcentuales, la mayoría calificada exigida por la Constitución morelense.⁹

Aunque no dejo de advertir que la diferencia es simplemente de un voto, considero que interpretar a la "*baja*" el concepto de dos terceras partes de la actual Legislatura, privilegia la decisión de las mayorías legislativas sobre las minorías, lo cual es una violación directa a la democracia deliberativa que se encuentra protegida en nuestra Constitución General.

Por las razones anteriores estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, ya que debe privilegiarse una interpretación de las reglas de votación que implique mayor respaldo y consenso democrático, que es al final la pretensión de exigir dos terceras partes como votación necesaria para que una iniciativa obtenga el rango de ley o decreto.

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

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 citada en este voto, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

⁹ El 100 % de los integrantes del Congreso de Morelos lo constituyen los 20 diputados, por lo que las dos terceras partes, en términos porcentuales, es el 66 % de los votos.

Así, si se ajusta la cifra a 13 votos, se reuniría el 65 % de los diputados; mientras que si se ajusta "a la alta" exigiendo 14 votos, las decisiones serían tomadas por un 70 %.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente, que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 124/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de abril de dos mil veintiuno.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizaron los conceptos de invalidez planteados por la accionante, en los cuales argumentó que el decreto impugnado se encontraba viciado de origen al no haber sido aprobado mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, según lo mandatado en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, situación que transgredía el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución General.

El Pleno determinó que los argumentos planteados eran fundados, esencialmente porque se advirtió que el Congreso del Estado de Morelos aprobó el decreto impugnado sustentándose en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos, el cual se invalidó en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelta, previamente, en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

Tomando como referencia el precedente citado, se precisó que a pesar de que en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos se hubiera previsto una votación aprobatoria de trece diputados para tener por aprobado un decreto, ello no es justificación para que el Congreso dejara de observar la regla de votación establecida en el artículo 44 de la Constitución del referido Estado, de cuya correlación con su artículo 24 se desprende con claridad que para tener por aprobada una ley o decreto se requieren al menos catorce votos, pues este último ordenamiento es el que tiene prevalencia en razón de su jerarquía.

En ese sentido, se determinó que dado que en la aprobación del Decreto Seiscientos Cincuenta y Siete, no se respetaron las reglas de votación previstas en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, al haber sido



sancionado por trece votos, cuando al menos debió aprobarse por catorce integrantes del Congreso Local, lo procedente era declarar la invalidez del decreto impugnado.

Si bien comparto el sentido de la decisión, estimo que era necesario que en la sentencia se justificara la aplicación del precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

Lo anterior me parece relevante porque cuando se aprobó el decreto impugnado en este asunto no se había declarado la invalidez del artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos, en ese sentido, era necesario justificar por qué resultó vinculante la declaración de inconstitucionalidad que de dicho precepto se realizó previamente.

Considero que debió precisarse que conforme al párrafo segundo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez en una acción de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, pero esto únicamente implica que en el asunto en que se realizó tal declaratoria, no puede, automáticamente o por extensión de efectos, declararse la invalidez de cualquier acto de aplicación posterior a la emisión de la norma que se decretó inválida.

Es decir, todos los actos de aplicación de la norma que se declaró inconstitucional, quedan incólumes, pues no fueron impugnados en la acción de inconstitucionalidad que decretó la invalidez y la prohibición de dar efectos retroactivos impide que así se haga.

Sin embargo, si en una acción de inconstitucionalidad posterior, se impugna una norma diversa y en sus conceptos de invalidez se combate el proceso legislativo, aduciendo que está viciado porque en él se aplicó una norma que incluye una figura jurídica que es inconstitucional (como es en este caso) el Tribunal Constitucional debe seguir sus propios precedentes y declarar la inconstitucionalidad del proceso legislativo, para resguardar el principio de supremacía constitucional, ya que no se puede tolerar la aplicación de figuras jurídicas declaradas inconstitucionales.

En otras palabras, la prohibición de dar efectos retroactivos a una declaratoria de invalidez sólo se refiere al propio medio de impugnación en el cual se decreta la inconstitucionalidad, pero no puede llevarse al extremo de extenderla hacia medios de impugnación posteriores, en los cuales se combaten los procesos legislativos que originaron normas distintas y ulteriores a la que se declaró inconstitucional originalmente.



Esta interpretación es congruente con el principio de supremacía constitucional, así como con la teoría horizontal del precedente, conforme a los cuales el órgano jurisdiccional, en subsecuentes asuntos, se encuentra obligado a seguir sus propias determinaciones respecto de las consideraciones que lo llevaron a declarar que una norma es contraria a la Constitución.

Por esas razones, me parece que era necesario que en la sentencia se justificara por qué resultaba vinculante la declaración de invalidez que se realizó del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

Por otra parte, considerando que la materia de este asunto fueron las disposiciones del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, estimo que era necesario que se desentrañara su naturaleza jurídica, para dejar claro que no se trata de un acto administrativo de carácter general y que, por su origen, se trata de un acto de carácter legislativo. En efecto, el Reglamento en cuestión no es de aquellos que están sujetos al ámbito del derecho administrativo, los cuales se emiten por el Poder Ejecutivo y están subordinados a las disposiciones contenidas en una ley; en realidad se trata de un Reglamento sujeto al derecho parlamentario, ya que es un instrumento formal y materialmente emanado del propio Poder Legislativo, es decir, tiene la naturaleza de una ley. Estimo que era necesario hacer estas precisiones en la sentencia y abundar en ellas, para dejar claro que en este medio de control constitucional abstracto si bien se analizó la regularidad constitucional de un reglamento, lo cierto es que, por su origen, tiene la naturaleza jurídica de una ley.

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

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, SI EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA PARA PRESENTARLA, VENCE UN DÍA INHÁBIL Y LA MISMA SE PRESENTÓ AL SIGUIENTE DÍA HÁBIL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

V. DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A VIVIR EN FAMILIA. SU CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON LOS QUE ESTÁN EN SITUACIÓN DE DESAMPARO.

VI. ADOPCIÓN. DEBE PREVALECER EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE CON LA INTENCIÓN DE QUE SE INTEGRE A UNA FAMILIA.

VII. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.

VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE OBLIGA AL LEGISLADOR A LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXAC-



TAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

IX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

X. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

XI. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA SANCIÓN IMPUESTA AL ADOPTANTE QUE EN EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN NO SE HAYA AJUSTADO A LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, AL RESULTAR UNA CARGA GRAVOSA PARA EL SOLICITANTE POR NO SER EXPERTO NI PERITO EN DERECHO PARA DETERMINAR SI LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA QUE SE ESTÁ APLICANDO ES LA CORRECTA O NO, INCLUSO ANTE UNA FALLA POR PARTE DE SU ASESOR JURÍDICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN NO SE HAYA AJUSTADO A LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA SANCIÓN IMPUESTA AL ADOPTANTE QUE PARA ADOPTAR UTILICE O HAYA UTILIZADO DOCUMENTOS O CERTIFICADOS MÉDICOS APÓCRIFOS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, TODA VEZ QUE SE ADVIERTEN DE MANERA SIMPLE LOS ELEMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE CONFIGURA EL DELITO, ASÍ COMO LA DESCRIPCIÓN OBJETIVA PARA QUE EN SU APLICACIÓN EL OPERADOR JURÍDICO NO TENGA QUE AUXILIARSE DE ALGÚN MÉTODO INTERPRETATIVO A SU ARBITRIO (ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA ADOPTAR UTILICE O HAYA UTILIZADO



DOCUMENTOS O CERTIFICADOS MÉDICOS APÓCRIFOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA SANCIÓN IMPUESTA AL ADOPTANTE QUE PARA ADOPTAR HAYA OTORGADO INFORMACIÓN QUE RESULTE FALSA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, TODA VEZ QUE SE ADVIERTEN DE MANERA SIMPLE LOS ELEMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE CONFIGURA EL DELITO, ASÍ COMO LA DESCRIPCIÓN OBJETIVA PARA QUE EN SU APLICACIÓN EL OPERADOR JURÍDICO NO TENGA QUE AUXILIARSE DE ALGÚN MÉTODO INTERPRETATIVO A SU ARBITRIO (ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LA INFORMACIÓN QUE HAYA OTORGADO RESULTE FALSA, SE LE IMPONDRÁ UNA PENA DE TRES A SEIS AÑOS DE PRISIÓN", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. NO VIOLA EL PRINCIPIO DE *ULTIMA RATIO* O DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, EN VIRTUD DE QUE NO EXISTEN MEDIOS DE SANCIÓN MENOS LESIVOS PARA LAS FORMAS DE COMISIÓN ESTABLECIDAS EN EL MISMO ORDENAMIENTO PUNITIVO (ARTÍCULO 154 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XV. *IUS PUNIENDI*. SUS LÍMITES SE ENCUENTRAN EN LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO PENAL, ENTRE LOS QUE SE DISTINGUEN EL DE LEGALIDAD, EL DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, EL DE CULPABILIDAD Y EL DE *NON BIS IN IDEM*.

XVI. MÍNIMA INTERVENCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE RIGE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO MEXICANO.

XVII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. SE DESDOBLA EN LOS SUBPRINCIPIOS DE FRAGMENTARIEDAD Y SUBSIDIARIEDAD.

XVIII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. AUNQUE EN LOS ORDENAMIENTOS APLICABLES EN MATERIA PENAL NO SE HACE UNA MENCIÓN, REFE-



RENCIA O CONCEPTUALIZACIÓN ESPECÍFICA EN TORNO A DICHO PRINCIPIO, SU CONTENIDO Y ALCANCE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE INSTRUMENTOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL.

XIX. ADOPCIÓN. SU DISTINCIÓN CUANDO SE REALIZA DE BUENA Y DE MALA FE.

XX. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA SANCIÓN IMPUESTA AL ADOPTANTE QUE UTILICE O HAYA UTILIZADO DOCUMENTOS O CERTIFICADOS MÉDICOS APÓCRIFOS O LA INFORMACIÓN QUE HAYA OTORGADO RESULTE FALSA, ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, PUES TIENE COMO FIN ESPECÍFICO LA INVOLABILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN (ARTÍCULO 154 BIS, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PARA ADOPTAR UTILICE O HAYA UTILIZADO DOCUMENTOS O CERTIFICADOS MÉDICOS APÓCRIFOS" Y "O LA INFORMACIÓN QUE HAYA OTORGADO RESULTE FALSA, SE LE IMPONDRÁ UNA PENA DE TRES A SEIS AÑOS DE PRISIÓN" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXI. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL QUE SANCIONA QUE EL ADOPTANTE DÉ UN TRATO DISTINTO AL DE UN HIJO O HIJA AL ADOPTADO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, AL NO TENER CERTEZA, CLARIDAD Y PRECISIÓN DE LA CONDUCTA O CONDUCTAS A LAS CUALES SE ENCAMINA LA SANCIÓN PENAL QUE PRETENDE PREVER (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DÉ AL MENOR DE EDAD ADOPTADO UN TRATO DISTINTO AL QUE CORRESPONDE A UN HIJO O HIJA Y CONTRARIO A SU INTERÉS SUPERIOR, O", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL QUE SANCIONA QUE EL ADOPTANTE DÉ UN TRATO DISTINTO AL DE UN HIJO O HIJA AL ADOPTADO, TRANSGREDE EL



PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN EN MATERIA PENAL, TODA VEZ QUE EL FIN DE TUTELA PRETENDIDO PUEDE ALCANZARSE A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NO PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DÉ AL MENOR DE EDAD ADOPTADO UN TRATO DISTINTO AL QUE CORRESPONDE A UN HIJO O HIJA Y CONTRARIO A SU INTERÉS SUPERIOR, O", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER OTRO DERECHO. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE, ASÍ COMO DE LA DETERMINACIÓN SOBRE SI LA PÉRDIDA DE ÉSTOS SE DARÁ ÚNICAMENTE RESPECTO DE LA VÍCTIMA O DE SU ENTERO CÚMULO DE FAMILIARES Y DEL PLAZO EN EL QUE EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO SERÁ PRIVADO DE AQUÉLLOS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS, EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIV. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER OTRO DERECHO. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE, GENERA ARBITRARIEDAD EN LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN, POR LO QUE SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS, EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXV. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD Y



CUALQUIER OTRO DERECHO DEL ADOPTANTE, CONSTITUYE UNA PENA FIJA QUE VULNERA LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL IMPEDIR SU INDIVIDUALIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS, EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVI. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA AL ADOPTANTE CON LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER OTRO DERECHO, IMPOSIBILITA AL OPERADOR JURÍDICO A VALORAR CASO POR CASO SU IMPOSICIÓN Y, POR ENDE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS, EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA AL ADOPTANTE CON LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER OTRO DERECHO, IMPIDE AL JUZGADOR VALORAR LA PERTINENCIA DE ESA SANCIÓN Y LAS IMPLICACIONES QUE CONLLEVARÍA EN LA ESFERA JURÍDICA DEL MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO DE OMISIONES DE CUIDADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS, EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVIII. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DEL ILÍCITO QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR DE EDAD A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA, CONTIENE UNA



PENA FIJA QUE VULNERA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL IMPEDIR SU INDIVIDUALIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASIMISMO LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR DE EDAD A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIX. DELITO DE OMISIONES EN MATERIA DE ADOPCIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN EL QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA, POR NO DAR CABIDA A QUE EL JUZGADOR VALORE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASIMISMO LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR DE EDAD A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXX. IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA.

XXXI. CONCURSO APARENTE DE TIPOS PENALES. CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TRATÁNDOSE DE LOS DELITOS CONTRA EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA.

XXXII. DELITO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS QUE NO GUARDAN UN VÍNCULO INSTITUCIONALIZADO. LA NECESIDAD DE PROTEGERLAS CON UN TIPO PENAL ESPECIAL DERIVA DE LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE ESE ILÍCITO COMO SON: EL SUJETO ACTIVO (PROGENITOR NO GESTANTE), EL SUJETO PASIVO (MUJER, PERSONA GESTANTE) Y EL MOMENTO EN EL QUE SE CONFIGURA EL DELITO (EL INCUMPLIMIENTO



DESDE EL MOMENTO DE LA CONCEPCIÓN) (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXIII. DELITO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS QUE NO GUARDAN UN VÍNCULO INSTITUCIONALIZADO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE LO ESTABLECE NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, AL NO SER EL JUEZ PENAL EL QUE DETERMINA LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA, SINO EL JUEZ CIVIL O FAMILIAR Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO COBRA JURISDICCIÓN EL ÁMBITO PENAL (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXIV. DELITO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS QUE NO GUARDAN UN VÍNCULO INSTITUCIONALIZADO. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR PARTE DEL PROGENITOR NO GESTANTE NO SE GENERA POR LA EXISTENCIA DEL EMBARAZO, SINO EN VIRTUD DE LA ESPECIAL SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRAN (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXV. PENSIÓN ALIMENTICIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN COMPRENDERLA (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXVI. DELITO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS QUE NO GUARDAN UN VÍNCULO INSTITUCIONALIZADO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL TIPO PENAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, TODA VEZ QUE EXISTEN TIPOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SOBRE LOS CUALES LAS LEGISLACIONES PENALES SON OMISSAS, AUNADO A QUE SU ACCESO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA NO PUEDE LIMITARSE ÚNICAMENTE A LA PREVENCIÓN O ADECUACIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS Y DE ACTUACIÓN DE DIVERSAS AUTORIDADES (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).



XXXVII. DELITO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA A FAVOR DE MUJERES EMBARAZADAS QUE NO GUARDAN UN VÍNCULO INSTITUCIONALIZADO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE TENDRÁN DERECHO A RECIBIR ALIMENTOS "DESDE EL MOMENTO DE LA CONCEPCIÓN", NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, YA QUE TIENE COMO FIN SALVAGUARDAR LA DIGNIDAD, LA AUTONOMÍA Y EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, AL PUNIR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA QUE CORRESPONDE AL PROGENITOR NO GESTANTE, PUES A TRAVÉS DE ESTA PROTECCIÓN SE DA PLENA VALIDEZ A LOS DERECHOS DE LA PERSONA EMBARAZADA (ARTÍCULO 181 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DÉ AL MENOR DE EDAD ADOPTADO UN TRATO DISTINTO AL QUE CORRESPONDE A UN HIJO O HIJA Y CONTRARIO A SU INTERÉS SUPERIOR, O", "O EN EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN NO SE HAYA AJUSTADO A LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA" Y "ADEMÁS EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA, ASIMISMO LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR DE EDAD A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 154 BIS, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DÉ AL MENOR DE EDAD ADOPTADO UN TRATO DISTINTO AL QUE CORRESPONDE A UN HIJO O HIJA Y CONTRARIO A SU INTERÉS SUPERIOR, O", "O EN EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN NO SE HAYA AJUSTADO A LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA" Y "ADEMÁS EL SUJETO ACTIVO PERDERÁ LA PATRIA POTESTAD Y CUALQUIER DERECHO QUE PUDIESE TENER SOBRE LA VÍCTIMA, ASIMISMO LA AUTORIDAD JUDICIAL



QUE CONOZCA DEL ASUNTO PONDRÁ AL MENOR DE EDAD A DISPOSICIÓN Y CUIDADO DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE EN LA MATERIA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad **78/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el seis de mayo de dos mil veintiuno,¹ María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. 1.1. Poderes demandados:

Órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas:
• Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
Órgano Ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:
• Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



3. 1.2. Normas generales impugnadas.

Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo

• Artículos 154 Bis y 181 Bis, adicionados mediante Decreto Número 510, publicado el cinco de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

4. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que se violaban los artículos 1o., 4o., 14, 16 y 22 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; y 3 y 9 de la Convención sobre Derechos del Niño.

5. Por cuanto se refiere a los derechos humanos, estimó vulnerados el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de proporcionalidad de las penas en la modalidad de mínima intervención penal o *última ratio* y el principio de interés superior de la infancia y la adolescencia.

6. TERCERO.—**Registro y turno de la demanda.** Mediante acuerdo de catorce de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico con el número **78/2021**; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

7. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su único concepto de invalidez, los siguientes argumentos:

Único

Los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán, tipifican, respectivamente, los delitos de omisiones en materia de adopción e incumplimiento de obligaciones alimentarias en favor de una mujer embarazada, los cuales transgreden el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, de proporcionalidad de las penas y de mínima intervención o <i>ultima ratio</i> .
--



- Estima que los elementos típicos constitutivos de las conductas punibles no ofrecen claridad en cuanto a las conductas sancionables y, por otro lado, la acciones y omisiones para la configuración de estos delitos no son de tal gravedad para ser sancionados penalmente, ni constituyen un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, por lo que podrían utilizarse medidas menos lesivas en sustitución del derecho penal.

- Considera que las normas afectan el interés superior de la infancia y la adolescencia en la medida que, buscando favorecer dicho principio, establecen penas privativas de libertad para quienes se encuentran implicados en garantizar un nivel de vida adecuado a las niñas, niños y adolescentes.

Marco constitucional aplicable.

A. Derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

- Expone el contenido y alcance del derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.

B. Principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*).

- Desarrolla aspectos relativos al principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

C. Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia.

- Aporta diversos lineamientos constitucionales en materia de interés superior de la infancia y la adolescencia, así como criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

- La Comisión Nacional accionante estima que ambas disposiciones vulneran el principio de taxatividad exigido por la naturaleza de las normas de que se trata, pues no permiten conocer, a ciencia cierta las conductas que habrán



de sancionarse; aunado a ello, algunas de estas conductas no resultan ser tan gravesas y afectan en mayor medida los bienes jurídicos que pretenden proteger, por lo que igualmente contravienen el interés superior de la infancia y la adolescencia.

- Refiere que, si bien la intención del legislador local fue proteger el interés superior de la niñez y los derechos de la mujer, a lo cual la accionante no se opone, dichas medidas pueden ser sancionadas por una vía que resulte menos lesiva que el derecho penal y, en todo caso, si se justifica la proporcionalidad de la medida, el legislador debió ajustarse a los parámetros en materia de taxatividad constitucionalmente exigidos.

- Señala que, por un lado, se sancionan conductas no tan gravesas y, por otro lado, la regulación que se hace de las mismas es incierta en cuanto a las conductas reprochables y sanciones correspondientes.

I. Tipo penal de omisiones en materia de adopción.

- En este apartado, primeramente describe los elementos que conforman el tipo penal del artículo 154 Bis, relativo al tipo penal de omisiones en materia de adopción, inserto en el título tercero, denominado "Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas" y, específicamente en el capítulo I, relativo a la "Omisión de auxilio o de cuidado", conforme a lo siguiente:

i. Elementos objetivos:

Conducta: Es un delito que puede cometerse por acción u omisión.

Sin perjuicio de la denominación del capítulo y título en el que se contiene la disposición impugnada, es necesario hacer notar que el tipo penal puede ser tanto de acción como de omisión, pues se actualiza con la comisión de cualquiera de las siguientes conductas:

- Dar al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior.



- Utilizar o haber utilizado documentos o certificados médicos apócrifos en el proceso de adopción.

- No ajustarse a la legislación que rige el proceso de adopción.

- Otorgar información falsa durante el proceso de adopción.

Resultado: No exige un resultado, pues resulta innecesario que se acredite un daño.

Sujeto activo: Exclusivamente la persona adoptante.

Sujeto pasivo: Niña, niño o adolescente adoptado.

Objeto material: No se precisa.

Bien jurídico tutelado: Los derechos a la integridad, salud y a la familia de las personas menores de edad.

Medios de comisión:

- Que los documentos o certificados médicos sean apócrifos o que la información que hubiere otorgado resulte falsa.

- En los demás casos no se exige un medio comisivo expreso.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: Las conductas sancionadas se cometen durante un procedimiento de adopción o una vez culminado éste.

ii. Elementos normativos de valoración:

Cultural: "trato de hija o hijo".

Legal:

- *"En el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia".*



El proceso de adopción se encuentra previsto en la Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo.

- Interés superior.
- Documentos o certificados médicos apócrifos.
- Información falsa.

Científica: No se advierten en el tipo.

iii. Elementos subjetivos:

Las conductas previstas permiten que el delito sea doloso o culposo; particularmente, en la conducta relativo a "*No ajustarse a la legislación que rige el proceso de adopción*".

iv. Penalidad:

- Prisión de 3 a 6 años.
- Pérdida de la patria potestad.
- Pérdida de cualquier derecho que pudiese tener el activo respecto de la víctima.

• Preciado lo anterior, señala que **los elementos constitutivos del tipo penal contravienen el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad**, pues si bien una de las conductas punibles consiste en dar a la niña, niño o adolescente adoptado un trato distinto al que corresponde a una hija o hijo; no hay certeza en relación con el tipo de trato al que se refiere.

• Menciona que, tampoco permite tener certeza en relación con la forma de determinar la participación del sujeto activo en la falta de apego a la legislación aplicable; al imponer una carga gravosa al adoptante quien, además de someterse a la jurisdicción estatal en los procesos de adopción, tendrá la obligación



de verificar que las autoridades se ajusten a las normas que rigen la materia, pues en caso contrario, será acreedor a una sanción punitiva.

- Advierte que la pena relativa a la pérdida de cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, tampoco satisface las exigencias propias del principio de legalidad pues, la porción normativa resulta indeterminada respecto de a qué se refiere con "*cualquier derecho*", que podrán privársele al responsable del delito, resultando imprecisa al no delimitar cuáles son los derechos que se perderán, ni la temporalidad de dicha privación, dejándolo al arbitrio de la autoridad jurisdiccional en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpado y del sujeto pasivo de este delito, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional; pudiendo además, repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar.

- Considera que adicionalmente, la condena que declare la pérdida de la patria potestad y de cualquier derecho, que establece el artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán podría trascender, inclusive, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes, en contravención de su interés superior.

- Señala que no debe perderse de vista que una de las consecuencias de la comisión del ilícito penal consiste en que la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia; sin embargo, dicha disposición redundaría en la falta de certeza en la que incurre el tipo penal, pues pierde de vista que la capacidad para adoptar asiste tanto a personas libres de matrimonio, como a cónyuges y concubinos. En ese sentido, si la adopción se llevó a cabo por más de una persona –en los casos de matrimonio o concubinato–; el hecho de que la autoridad judicial ponga al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad de la materia, sin considerar que el cuidado del niño, niña o adolescente correría a cargo del cónyuge o concubino no culpable del ilícito; parece extender los efectos de la sanción penal a más personas que la que en efecto haya cometido la conducta típica.

- En consecuencia, la regulación del delito contenido en el numeral 154 Bis impugnado resulta de tal forma indeterminada, que contraviene el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, dejando un margen amplio de



actuación a la autoridad jurisdiccional para que, a su arbitrio, determine los elementos del tipo, respecto de los cuales, la norma no permite tener certeza.

II. Tipo penal de incumplimiento de las obligaciones alimentarias en perjuicio de mujeres embarazadas.

- Comienza describiendo los elementos que conforman el tipo penal del artículo 181 Bis del Código Penal Local, relativo al tipo penal de incumplimiento de las obligaciones alimentarias en perjuicio de mujer embarazada, inserto en el título octavo, denominado "Delitos contra el cumplimiento de la obligación alimentaria", conforme a lo siguiente:

i. Elementos objetivos:

Conducta: Es un delito de comisión por omisión, pues se actualiza con la comisión de cualquiera de las siguientes conductas:

- Incumplir con las obligaciones alimentarias de la mujer gestante.

Resultado: No exige un resultado, pues resulta innecesario que se acredite un daño, por lo que es de calificarse como un delito de peligro.

Sujeto activo: Coprogenitor.

Sujeto pasivo: Mujer embarazada.

Objeto material: No se precisa.

Bien jurídico tutelado: El derecho a recibir alimentos de la mujer embarazada y del potencial nuevo ser.

Medios de comisión: No se exige un medio comisivo expreso.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: Las conductas sancionadas se cometen durante el periodo de la gestación.



ii. Elementos normativos de valoración:

Cultural:

- Concepción.
- Progenitor.

Legal: Derecho a recibir alimentos.

Las consideraciones relacionadas con el derecho a recibir alimentos y la obligación de proporcionarlos deben leerse en forma armónica con las disposiciones contenidas en los numerales 443-475 del Código Familiar Local.

En dichos preceptos, se delimitan los aspectos que comprenden el rubro "alimentos", las características de la obligación alimentaria y los sujetos que se encuentran obligados a proporcionarlos, así como aquellos quienes pueden pedirlos.

Sobre el particular, merece especial mención el principio de proporcionalidad en materia alimentaria, el cual implica que han de ser suministrados conforme a la posibilidad del que los da y a la necesidad de quien los recibe.

Científica:

- Concepción.
- Mujer embarazada.
- Progenitor.

iii. Elementos subjetivos:

Las conductas previstas permiten que el delito sea doloso o culposo; toda vez que para su actualización se exige exclusivamente el incumplimiento de la obligación alimentaria respecto de la mujer embarazada desde el momento de



la concepción; sin embargo, no exige el conocimiento del coprogenitor acerca de ese evento.

De modo que podría incurrir en incumplimiento, en los casos en los que no tenga conocimiento de su condición de progenitor o bien de la condición de gravidez de la mujer gestante.

iv. Penalidad:

- Prisión de 6 meses a 3 años.
- 200-500 días de multa.
- Reparación integral del daño.

• Precisado lo anterior, sostiene que el artículo impugnado reconoce el derecho de la mujer embarazada a recibir alimentos desde el momento de la concepción, así como la correlativa obligación del progenitor no gestante de proporcionarlos, por lo que en caso de incumplimiento por parte de este último, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa, así como la reparación integral del daño.

• Señala que el numeral impugnado contraviene el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, pues no hay forma de conocer a ciencia cierta el momento en que ocurrió la concepción.

• Lo anterior, ya que la expresión "desde la concepción" conlleva una problemática en torno al término "concebido", pues dicho vocablo admite múltiples acepciones, cada una de las cuales depende del punto de vista desde que se aborde, ya sea científico, ético, moral, religioso, etcétera; generando ambigüedad para el entendimiento de la norma penal, en cuanto el sujeto activo no podría saber con suficiente certeza cuándo podría actualizar el tipo.

• En consecuencia, la norma impugnada contiene una sanción aplicable a una conducta desde un momento incierto y sobre el cual no existe certeza.



- Al margen de lo anterior, refiere que el delito de incumplimiento de las obligaciones alimentarias en favor de la mujer embarazada elevó a nivel normativo la presunción de que, invariablemente las gestantes tienen necesidad de recibir alimentos y los progenitores no gestantes están en aptitud de proporcionarlos, presunción que contraviene el principio de proporcionalidad en materia alimentaria, según el cual, la obligación debe atender exclusivamente a la necesidad del acreedor y a la posibilidad del deudor, sin que sea exigible alguna otra característica para alguno de ellos, redundando en la falta de certeza de la norma, pues a la luz de una interpretación sistemática con el ordenamiento en materia de familia y el tipo penal en análisis, se advierte una contradicción entre ambos ordenamientos.

III. Transgresiones al principio de *ultima ratio* e interés superior de la infancia.

- Considera que los delitos contenidos en los numerales impugnados no están encaminados a sancionar las conductas más graves o los ataques más peligrosos al bien jurídico que se pretende salvaguardar, aunado a que las conductas típicas no producen necesariamente un daño al mismo.

- Refiere que, el legislador local debió acudir a otras medidas legislativas menos lesivas que el derecho penal para lograr que el sujeto activo, por un lado, respete el procedimiento, naturaleza y objeto de las adopciones; y, por otro lado, se haga cargo de sus obligaciones alimentarias desde que se tenga noticia de la gestación, toda vez que existen mecanismos menos lesivos dentro del sistema normativo local para hacer frente al incumplimiento de dichas obligaciones.

- Menciona que los delitos contenidos en las disposiciones impugnadas implican invariablemente la privativa de libertad como sanción de modo que, en caso de que una persona resulta culpable de los mismos, compurgará una pena de prisión por el tiempo que determine el juzgador y será privado de sus derechos civiles y políticos, como consecuencia del ilícito, por lo que lejos de respetar los bienes jurídicos que los tipos penales salvaguardan, acarreará un perjuicio para las niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas.



- Considera que las sanciones consistentes en prisión, multa y pérdida de derechos que se tenga respecto de la víctima en forma genérica, resultan excesivas para proteger los derechos a recibir alimentos, en relación con el principio de interés superior de la infancia y la adolescencia, en tanto las conductas de ninguna manera implican la realización de un daño efectivamente ocasionado, sino sólo una posibilidad, de ahí que se incumpla con el subprincipio de fragmentariedad derivado de la *ultima ratio*.

- Alega que si el objetivo del legislador local es proteger los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, como pudieran serlo las niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas, el derecho penal no es la vía más adecuada y única para sancionar a quienes pongan en riesgo sus intereses.

- Manifiesta que, preocupa que ante la tipificación de tales conductas el legislador no haya considerado la posible afectación en los derechos de la infancia, ya que por la configuración normativa de las conductas reprochables el juzgador invariablemente deberá sancionar a quien las realice con una pena privativa de libertad y en el caso del artículo 154 Bis, con la pérdida de la patria potestad y cualquier derecho que tenga sobre la víctima.

- Por tanto, señala que el diseño legislativo de las disposiciones impugnadas, tal como lo sostuvo ese Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad **111/2016**, **son indiferentes ante los derechos del menor de vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores** y, por ende, es desproporcional, debido a que no se le permite al juzgador hacer una ponderación de la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida ahí prevista en beneficio de los menores. Una vez demostrada la conducta de reproche, la consecuencia inmediata es la privación de la libertad del sujeto activo de los delitos y, en un caso, también la pérdida de derechos sobre la víctima y la de la patria potestad.

- Señala que las normas impugnadas, evidencian la omisión del legislador local de adoptar un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad, que les permita satisfacer sus necesidades básicas para su desarrollo integral.



- Añade que las conductas típicas descritas en los artículos 154 Bis y 181 Bis inciden en diversos derechos de los menores de edad, como lo es el de vivir en familia y en el contexto de separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores, además de que las medidas que entrañan una separación de los menores con uno o ambos de ellos deben ser excepcionales y estar justificadas precisamente en su interés superior. Lo anterior, según se puede observar, con las disposiciones impugnadas ni siquiera es factible considerar los derechos del menor de vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos padres.

- Refiere que si bien, el artículo 181 Bis del código no afecta en el momento al potencial nuevo ser en virtud de que aún no se ha producido su nacimiento. La posibilidad de que uno de sus progenitores se haga acreedor a una pena privativa de libertad afectará, cuando nazca, sus derechos a vivir y convivir con su familia, pudiendo interferir en que mantenga relaciones afectivas a plenitud desde los primeros años de su infancia, pues la pena de prisión puede ser de seis meses hasta tres años. Además de que se podría dejar en estado de desprotección a la mujer embarazada pues en caso de que el progenitor sea privado de su libertad éste no podrá otorgarle alimentos si los necesita, por lo que es inconcuso que tampoco la norma satisface su finalidad, que es garantizar el bienestar de la mujer en estado de gravidez.

- Por cuanto hace al artículo 154 Bis, sostiene que no resulta necesario punir la conducta consistente en que el adoptante, durante el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, pues se considera que la verificación acerca del cumplimiento de la normativa en materia de adopciones no es obligación de la persona adoptante sino del juzgador a cargo del procedimiento y, en su caso, del Consejo Técnico de Adopción y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado. Por ello, se considera que no resulta adecuado que el legislador haya trasladado de forma indebida la responsabilidad de los posibles vicios o irregularidades de todo el procedimiento de adopción a la persona adoptante, pues si bien éste debe conducir su actuar de conformidad con la ley, no debe soslayarse que las autoridades competentes deben actuar, velar y constatar que dicho procedimiento se lleve de acuerdo a lo que prevén las normas aplicables.



- Finalmente, estima que resultaba innecesario tipificar las conductas que contiene el mismo artículo 154 Bis del Código Penal de la entidad, en lo relativo a: a) Utilizar documentos o certificados médicos apócrifos; y, b) Que la información que haya otorgado resulte falsa, ya que el bien jurídico tutelado se encuentra protegido en el artículo 299 del propio Código Penal de la entidad con la configuración del delito de falsificación o alteración y uso indebido de documento, por lo que resultaba innecesario crear otro tipo penal para sancionar una conducta que ya se encontraba regulada.

- Por lo anterior, considera que se debe declarar la invalidez de los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán, toda vez que contravienen el carácter de *ultima ratio* del derecho penal, ya que no existe justificación para la implementación del derecho penal al ser el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades sobre una conducta.

Cuestiones relativas a los efectos:

- La Comisión accionante solicita que, de estimarse inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

8. **Quinto. Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **78/2021** y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán, para que rindieran sus informes respectivos.

9. Por otro lado, a efecto de integrar debidamente el expediente, requirió del Poder Legislativo de Michoacán las constancias que conformaron los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; mientras que, del Poder Ejecutivo de la entidad, requirió un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado el Decreto controvertido, apercibiéndolos que, de no cumplir con lo ordenado, se les aplicaría una multa en términos del artículo 59, fracción I, del citado Código Federal de Procedimientos Civiles.



10. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, hasta antes del cierre de instrucción.

11. SEXTO.—**Rendición de informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Local.** Mediante sendos escritos recibidos el dieciséis y veintidós de junio de dos mil veintiuno,² respectivamente, el Poder Legislativo de Michoacán, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; y, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto de su consejero jurídico, rindieron sus respectivos informes.

12. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.** Al rendir su informe, Yarabí Ávila González en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, refirió en esencia, lo siguiente:

- **Son ciertos** los actos que se reclaman, única y exclusivamente por lo que se refiere a la **aprobación del Decreto 510**, por medio del cual se adicionan los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán.

- Lo señalado por la promovente carece de razón y sustentabilidad, al considerar que los delitos previstos en los artículos que pretende invalidar contravengan el marco de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

- **El numeral 154 Bis**, que pretende invalidar reúne los elementos pertinentes en su contenido, como en el alcance del derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, el primero dado que se vincula con el artículo 4o. de la Constitución Federal en el apartado del interés superior del menor, por ello, la seguridad jurídica se otorga en sus ámbitos.

- Cuando se ha materializado la adopción conforme a las normas vigentes, y en su caso, de comprobarse la conducta penal incurrida por el adoptante, el que ha adquirido derechos y obligaciones, para con el adoptado, dé al menor

² En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



de edad, un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija constituyen hechos y actos contrarios a su interés superior.

- En ese orden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, no se vulneran por parte del Congreso Local, toda vez que una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas, dentro de aspectos de omisiones y excesos. Al actuar fuera del marco que regula su actuación, situación que no se da, dado que, el proceso legislativo se encuentra apegado a la normatividad vigente y al principio de legalidad dentro del proceso de creación de la norma, por lo que es inconcuso que la promovente insista en que son inconstitucionales dichos numerales.

- El principio de legalidad, al que se refiere la accionante, carece de sustento dado que, el legislador, respeta el contenido de los artículos 1o., 4o., 14, 16 y 22 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; y, 3 y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es decir, se sustentan, fundamentan y motivan la adición de los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal del Estado de Michoacán.

- El considerar los actos discriminatorios y en su momento de gravedad, necesariamente deberán de ser atendidos, investigados y sancionados por las autoridades competentes; debido a ello, el legislador michoacano procedió apegado a los derechos humanos regulados por la Constitución Federal, como en la Local y, derivado de ello, consideró que el sujeto activo una vez acreditada su culpabilidad, perderá la patria potestad, así como cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima. Por lo que, la autoridad judicial que conozca del asunto, deberá poner al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.

- El Congreso Local se apega a lo señalado en los artículos 2, 3, 7, 10 y 22 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como en lo establecido en el artículo 3 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo pues garantiza y define penas, que se deriven de acciones cometidos en contra de los menores de edad.



- El acierto del legislador michoacano es preponderante, dado que, el artículo 154 Bis determina las conductas y sanciones a los que se harán acreedores los adoptantes de un menor de edad, pues si éstos le dan un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija, luego entonces, es claro que ello, es contrario su interés superior. Es de análisis, valorar que, el individuo que agrede o transgrede en su caso los derechos de un menor, se encuentra obligado a las imputaciones que se sustenten en su contra, pues es de notarse que, en este supuesto el menor ya se encuentra adoptado, por consiguiente, el adoptante, en su calidad de el sujeto activo, deberá perder la patria potestad que ejerza sobre el adoptado; así como cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, en virtud de que, el adoptado se ha convertido en la víctima del sujeto agresor.

- La imposición de las penas es atribuible al dolo e intención mal incursionada, dado que, para adoptar se requiere de insumos legales y ciertos, pues contrario a ello, se ubicarían aspectos perversos de sujetos que podrán utilizar acciones contrarias a lo previsto en las normas vigentes, como es el caso que nos ocupa en la materia de adopción. La imposición de la pena, podrá ser atribuible en su caso, de tres a seis años de prisión, a quien utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa.

- **El numeral 181 Bis**, que se pretende invalidar, se relaciona en forma consecutiva en los derechos a los alimentos del menor, que se encuentra próximo a nacer, siempre y cuando el embarazo llegue a un buen fin.

- El Congreso Michoacano incorpora al marco jurídico, la imposición de penas motivadas en el incumplimiento del derecho en alimentos de un nuevo ser en su momento de la concepción, como a la mujer embarazada que lo lleva en su vientre, por esa razón el cargo se le atribuye a su progenitor.

- El artículo 181 Bis se vincula con el 181 del Código Penal en el Estado, dado que el incumplimiento de la obligación alimentaria genera sustento en la imposición de sanciones a los que omiten el otorgar la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, considerado en el tercer párrafo, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello sin duda acreditará fehacientemente que, al ser garantizado por el Estado, el Congreso Local



atiende y cumple lo señalado en los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal; y, 1o., párrafo tercero, de la Constitución en la entidad, al promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- Se ha tenido a bien emitir actos legislativos preventivos, que de ser comprobables tendrán que ser necesariamente sancionados, así como la reparación de las violaciones que se desprendan de los derechos humanos, como se aprecia en la parte final del numeral 181 Bis, máxime que establece la reparación del daño, como el hecho de que al existir el incumplimiento se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa.

- El Estado de Michoacán garantiza el contenido del párrafo segundo del artículo 2o. de la Constitución Local, al incorporarse en el Código Penal del Estado de Michoacán el artículo 181 Bis que se pretende invalidar, motivando con ello, la importancia del embarazo; el cual corresponde a un periodo que transcurre desde la implantación del óvulo fecundado en el útero hasta el momento del parto, cuya etapa es considerada más que importante, dado que, tiene una duración de nueve meses o cuarenta semanas por lo general.

- Para emitir dicha norma, el legislador analizó que la violencia económica que se ejerce en contra de una mujer embarazada podría ser atribuible a la carga económica del embarazo, la que regularmente recae sobre la mujer, desde las primeras semanas hasta su conclusión. A ello se le aumentan los costos del parto, recuperación médica y manutención integral del recién nacido; así como los cambios relevantes en su cuerpo que la obligan a realizar en su persona gastos de alimentación, vestido, calzado, entre otros artículos.

- Por lo anterior, el Tribunal Pleno debe declarar la validez de las normas controvertidas, dado que no contravienen el carácter de *ultima ratio* del derecho penal, pues se justifica su implementación dentro del derecho penal, por considerarse apegado a derecho y por el haberse satisfecho lo previsto en los principios de legalidad y de seguridad jurídica, virtud de que regula las conductas en forma responsable.



- Además, los preceptos impugnados no son violatorios de los derechos humanos, toda vez que se observaron los principios que rigen la labor interpretativa tratándose de derechos fundamentales como lo son: (principio pro persona, posición preferente de los derechos fundamentales, mayor protección de los derechos fundamentales y fuerza expansiva de los derechos).

13. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Por su parte, al rendir su informe Miguel Wilfrido Machado Arias en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo del Estado de Michoacán, refirió en esencia lo siguiente:

- El gobernador del Estado de Michoacán únicamente intervino dentro del proceso de creación de dicha norma jurídica, en la etapa de su promulgación y publicación promulgación, en pleno ejercicio de sus facultades y obligaciones que le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en sus artículos 60, fracción I y 61, fracción I.

- El Estado debe garantizar el interés superior de la niñez en todas y cada una de las leyes que sean presentadas ante el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, en las cuales se vean involucrados intereses de menores de edad, incluso desde que se encuentran en el vientre de su progenitora. Así pues, contrario a lo que sostiene la Comisión, lo que se busca con tales reformas es proteger el derecho de seguridad jurídica de todos los menores de edad en estado de adopción.

- Cabe mencionar que con la sola adición de la porción normativa no se está privando de ningún derecho a las personas, sino que depende de que se realice la conducta específica que se establece en el artículo impugnado para que pueda ser aplicada en su perjuicio.

Por lo que respecta al artículo 154 Bis.

- Existe en el plano internacional una preocupación general por la presencia de la trata de personas, derivando como una modalidad de ésta la adopción ilegal; por ello, la comunidad internacional ha hecho esfuerzos legislativos para combatirlo y evitar así que se conviertan en víctimas de prostitución, matrimonios forzosos o de adopción ilegal, entre otras formas de trata.



- Con la finalidad de combatir las adopciones irregulares y otro tipo de ilícitos, en nuestro país, se han realizado reformas legales tendientes a salvaguardar los derechos de la infancia desde su nacimiento. Es mandato constitucional que los diferentes órdenes de gobierno, entre ellos las entidades federativas, velen por la protección del interés superior del menor, para lo cual están obligados a crear o reformar las leyes en busca de tal protección; por tanto, con la adición al artículo que por esta vía se combate lo que se pretende es buscar que se respeten los derechos de los menores de edad y se proteja su interés superior.

- Contrario a lo que sostiene la Comisión, previamente a señalar tales aseveraciones, debió llevar a cabo una ponderación de derechos, es decir, hacer un análisis minucioso para estar en condiciones de saber qué afecta más al menor. Si el establecimiento de una medida que busca tipificar la conducta errónea de los padres adoptivos y de esa manera evitar que se lleve a cabo la violencia en contra de ellos, o bien si se sigue permitiendo que con las omisiones en materia de adopción se sigan causando graves daños psicológicos irreversibles en los menores, y así incurrir en omisiones al no regular tales conductas. Ello equivaldría a adoptar una conducta pasiva por parte de las autoridades estatales al estar conscientes del daño que se les causa a los menores con tal conducta y no hacer o implementar acciones para tratar de disminuir o erradicarla del plano social y de esa manera proteger los derechos de los menores.

- Es obligación de los poderes públicos en sus diferentes ámbitos, garantizar un pleno desarrollo integral del menor para una vida digna mediante mecanismos efectivos y sobre todo el de los derechos humanos de protección a los niños y niñas, por lo que se concluye que las autoridades en sus diferentes ámbitos están obligadas a considerar de manera primordial el interés superior del menor en la toma de decisiones sobre cualquier cuestión en debate donde se vean involucrados.

Por lo que respecta al artículo 181 Bis.

- Se hace patente la necesidad que se tiene de legislar en el tema de buscar la protección de mujeres embarazadas, para que tanto sus derechos como los del menor no nacido, se vean respetados en todas sus vertientes, procurando evitar el impacto no sólo en las estadísticas de maternidad sino en la forma de vivirla.



- Es importante mencionar que la penalidad de los delitos no afecta de manera directa a las personas con el solo hecho de establecerlas en la norma, sino que es necesario que concurren ciertos supuestos y la Comisión de lo que la ley prohíbe para que la sanción le sea aplicada a quien comete el ilícito. De esta reforma, alcanza únicamente a las personas que incurran en dichos supuestos, por lo que de ningún modo nos encontramos en presencia de violación alguna, sino por el contrario, lo que se pretende es procurar que los derechos de las niñas, niños y adolescentes sean respetados y protegidos, incluso desde que se encuentran en el vientre materno. Al igual que se respete y se garantice el derecho que tienen todas las mujeres en estado de embarazo de que le sean proveídos por parte de quien haya sido o sea el padre del menor, de todo lo necesario para su nacimiento.

- Por lo anterior, se concluye que es obligación de todas las autoridades en sus diversos ámbitos velar para que sean respetados y protegidos todos los derechos de los ciudadanos, más aún, cuando se ven afectados los derechos de menores de edad y mujeres embarazadas (en este caso), por lo que los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán, de cuya invalidez reclama la Comisión, no constituye violación alguna a los derechos humanos de la niñez, y menos aún, de mujeres en situación de embarazo. Por tanto, se sostiene la legalidad de la norma impugnada por esta vía en las fracciones normativas que nos ocupa.

14. Dichos informes se tuvieron por rendidos, mediante acuerdo dictado por el Ministro instructor el veintitrés de junio de dos mil veintiuno respectivamente, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

15. SÉPTIMO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** El Poder Legislativo demandado, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado en acuerdos dictados el siete³ y doce de julio⁴ de dos mil vein-

³ El Congreso Local presentó alegatos en escrito recibido el seis de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

⁴ La Comisión accionante formuló alegatos en escrito entregado el ocho de julio de dos mil veintiuno mediante buzón judicial y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el nueve siguiente.



tiuno, respectivamente. En este último proveído, el Ministro instructor determinó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la *acción de inconstitucionalidad 78/2021*, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversos artículos del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso, el Decreto 510 impugnado, a través del cual se adicionaron los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, se publicó el lunes cinco de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán.

19. De manera que, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo de treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad debía computarse a partir del **martes seis de abril al miércoles cinco de mayo de dos mil veintiuno**. Sin

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



embargo, considerando que el último día del plazo fue inhábil, debe considerarse que su presentación procede hasta el miércoles seis de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con el último enunciado del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, como da cuenta el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA."⁶

20. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día seis de mayo de dos mil veintiuno, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida de forma oportuna.

21. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

22. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

⁶ Texto: "De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente."

⁷ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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



23. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ confiere a la presidenta o presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

24. En el presente asunto, la demanda fue presentada por *María del Rosario Piedra Ibarra*, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

25. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante, mediante el cual se plantea que los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados mediante Decreto Número 510, publicado el cinco de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, son contrarios a la Norma Fundamental y vulneran distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

26. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

27. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que lo procedente es abordar los planteamientos de fondo.

⁸ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...

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



28. QUINTO.—**Análisis de constitucionalidad del artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.**⁹ Para que esta Suprema Corte pueda estar en aptitud de determinar si, en efecto, la norma debatida se ajusta al orden fundamental contenido en la Carta Magna, se estima necesario establecer los puntos controvertidos de la accionante.

29. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que dicho precepto es inconstitucional porque en al menos cuatro vertientes distintas falta al orden referido.

30. Considera que la norma impugnada no ofrece claridad en cuanto a las conductas sancionables; y, por otro lado, que las acciones y omisiones para la configuración de este delito no son de tal gravedad para ser sancionados penalmente ni constituyen un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, por lo que podrían utilizarse medidas menos lesivas en sustitución del derecho penal. Refiere, también, que la norma afecta el interés superior de la infancia y la adolescencia.

31. Lo anterior, porque en cuanto a las **conductas sancionables**, en términos generales, su regulación resulta de tal forma indeterminada, que contraviene el principio de legalidad, dejando un margen amplio de actuación a la autoridad jurisdiccional para que, a su arbitrio, determine los elementos del tipo, respecto de los cuales, la norma no permite tener certeza; y que de manera específica:

- Al señalar que: "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y que "*la información que haya aportado resulte falsa*"; era innecesario crear otros tipos penales para sancionar conductas que ya se encontraban reguladas.

⁹ **"Artículo 154 Bis.** Omisiones en materia de adopción.

"Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."



- Se viola el principio de taxatividad, ya que la porción normativa relativa a que *el adoptante de un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija* carece de certeza, pues no especifica el tipo de trato al que se refiere.

- Se impone una carga gravosa al adoptante al sancionarlo cuando *en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación de la materia* ya que, además de someterse a la jurisdicción estatal, tendrá la obligación de verificar que las autoridades que participan en el mismo se ajusten a las normas que rigen la materia, pues en caso contrario será acreedor a una sanción punitiva.

32. Por lo que hace a las **sanciones** contenidas en el mismo, refiere que constituyen medidas severas, ya que:

- De manera general, las conductas a que se refiere dicho artículo pueden ser sancionadas por una vía que resulte menos lesiva que el derecho penal (violación al principio de *ultima ratio*);

- En todo caso, si se justifica la proporcionalidad de la medida, el legislador debió ajustarse a los parámetros en materia de taxatividad constitucionalmente exigidos;

- Al establecer que, *el sujeto activo perderá la patria potestad*, no se determina la temporalidad de dicha privación, dejando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional esa decisión, en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpaado y del sujeto pasivo de ese delito;

- En el supuesto de la pena relativa a *la pérdida de cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima*, no se delimita cuáles son los derechos que se perderán, por lo que se erige como una sanción vaga, contraria al parámetro de regularidad constitucional; y,

- Podrían trascender en perjuicio del interés superior del menor; lo que también se ocasionaría con una de las consecuencias previstas en la norma al establecer que *la autoridad judicial pondrá al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*, porque en el caso de que la adopción se lleve a cabo por más de una persona –en los casos de matrimonio o concu-



binato— no se toma en cuenta que el menor puede quedar a cargo del cónyuge o concubino no culpable del ilícito pareciendo, además, que los efectos de la sanción penal se extienden a más personas que las que en efecto hayan cometido la conducta típica.

33. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno advierte que, a efecto de llegar a una decisión ajustada a los principios constitucionales que rodean el presente asunto, es necesario partir desde una perspectiva que tenga como eje preponderante el interés superior del menor¹⁰ y el derecho a la familia de los menores en relación con el diverso a ser adoptados, pues se estima que éstos irradian profundamente la norma sometida a escrutinio. Para ello, es relevante traer a colación lo sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2014.¹¹

A. Interés superior del menor

34. En esa ocasión se dijo que, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional de dicho principio, éste implica que el desarrollo de éstos (menores de edad) y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como **criterios rectores para la elaboración de normas** y su aplicación en todos los órdenes relativos a su vida.

¹⁰ Ver, entre otros: Artículo 4o. constitucional, Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 3, 9, 12, 19, 20, 21 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Corte IDH. OC 17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

¹¹ 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. Al respecto ver, los párrafos 32 y 33 de la ejecutoria de mérito; dichos razonamientos fueron contenidos en la tesis de rubro siguiente: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO Estricto CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES." [Registro digital: 2012592. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 7/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, tipo: Jurisprudencia.



35. Así, todas las autoridades deben asegurar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, garanticen y aseguren que todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento; elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral.

36. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades, a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con niñas, niños y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

37. En esa lógica, se dijo que, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los menores de edad, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afecten.¹²

¹² Tienen aplicación las siguientes tesis:

La tesis 1a./J. 18/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, «Libro 4», Tomo I, marzo de 2014, página 406, «con número de registro digital: 2006011», de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión."



38. Conforme a lo antes expuesto, es posible colegir que el interés superior del menor es una institución jurídica que tiene como propósito esencial asegurar el bienestar en el plano físico, psíquico y social de aquéllos, a efecto de que sus derechos tengan una observancia y salvaguarda preponderante frente a cualquier otro derecho que pudiera entrar en conflicto con la referida institución.

39. Además, es necesario destacar que, en ese sentido, el Estado no sólo tiene una obligación de respeto, sino también de actuar, que es precisamente garantizar que se atienda en todos sus ámbitos; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

Es aplicable también la tesis 1a. LXXXIII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, «Libro 15», Tomo II, febrero de 2015, página 1397, «con número de registro digital: 2008546», de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. El interés superior del menor tiene un contenido de naturaleza real y relacional, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales. Particularmente, en el ámbito jurisdiccional el interés superior del menor es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actuación interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez; de este modo, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades. En suma, el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad."



B. El derecho de los menores a vivir en familia

40. En lo que atañe al presente caso, sobra decir que estas obligaciones impactan de manera especial las normas de derecho familiar, particularmente en lo tocante a la figura de la adopción en relación con el derecho de los menores a vivir en familia. Este último fue desarrollado recientemente por este Alto Tribunal, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 11/2016.¹³

41. Para ello, se identificó su origen desde la Convención sobre los Derechos del Niño que, en su preámbulo, reconoce que la familia es el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, por lo que esta institución debe recibir la protección y asistencia necesaria para que sus miembros asuman sus responsabilidades.

42. En su artículo 8, dicha Convención prevé el derecho del niño a preservar su identidad sin injerencias ilícitas, incluidas sus relaciones familiares, de conformidad con la ley. Asimismo, en su artículo 9, ese instrumento establece la obligación de los Estados de velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando las autoridades competentes determinen que, en términos de la ley, la separación sea necesaria en el interés superior del menor. Se precisa que, en caso de separación del niño de uno o ambos padres, se respetará su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con sus padres, salvo que se considere perjudicial para su interés superior.

43. En este mismo sentido, el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé el derecho del menor de vivir con su familia y la obligación estatal de establecer las medidas de protección necesarias para ese efecto.

44. Asimismo, se destacó que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también establece el reconocimiento de la preservación de la familia, al imponer al Estado el deber de proteger su organización y desarrollo.

¹³ Fallada en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete.



45. En la misma línea, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé como regla general la imposibilidad de separar a los niños de las personas que ejerzan su patria potestad, de sus tutores o de aquellos que los tengan bajo su cuidado, salvo orden de autoridad competente, en cumplimiento del interés superior del menor y de conformidad con las causas establecidas en ley. Además, se prevé la obligación de todas las autoridades del Estado de establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de los menores de su familia.¹⁴

46. Así –concluyó este Supremo Tribunal– es ineludible la obligación del Estado de proteger al núcleo familiar como el principal medio de cuidado y protección de los menores, bajo la consideración esencial de que éste es el espacio fundamental para su desarrollo integral.¹⁵

¹⁴ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

"Artículo 22. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad.

"Niñas, niños y adolescentes no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas. En todos los casos, se tendrá en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

"Los casos en que las personas que ejerzan la patria potestad, por extrema pobreza o por necesidad de ganarse el sustento lejos del lugar de residencia, tengan dificultades para atender a niñas, niños y adolescentes de manera permanente, no serán considerados como supuestos de exposición o estado de abandono, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, libres de violencia y provean su subsistencia.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de su entorno familiar y para que, en su caso, sean atendidos a través de las medidas especiales de protección que dispone el artículo 26."

¹⁵ Décima Época. Registro: 2009862. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, materias constitucionales «y civil», tesis 1a. CCLVII/2015 (10a.), página 303, y «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas», de rubro y texto: "DERECHO DEL NIÑO A LA FAMILIA. SU CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO. Según lo dispuesto en los artículos 17.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los niños tienen el derecho a vivir con su familia, principalmente su familia



47. La separación de un menor de edad de su familia, como se observa de la normatividad referida, es una limitación a este derecho y, en consecuencia, debe ser excepcional, sólo para el caso de que su interés superior pueda verse afectado por las conductas de los padres o ascendientes, de manera que, en estas situaciones, precisamente para salvaguardar los derechos de los niños, el Estado, y concretamente el legislador, puede prever medidas de separación como la pérdida o suspensión de la patria potestad, privación de la guarda y custodia y de la convivencia, si con ello se evita la vulneración de sus derechos.

C. Derecho de los menores a la adopción

48. También al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2014,¹⁶ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia destacó que *"tratándose de la institución civil de la adopción, los derechos de los menores (de edad) sujetos a adopción se encuentran en posición prevalente frente al interés del adoptante u adoptantes, dada precisamente, (la) protección constitucional especial de los niños y niñas"*.¹⁷

49. En ese sentido, se concluyó, la adopción es una institución que busca la protección y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con

biológica, por lo que las medidas de protección dispensadas por el Estado deben priorizar el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado del niño o niña. Si bien no queda duda de que el Estado mexicano se halla obligado a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección al niño, esta obligación implica también que, cuando la familia inmediata no puede cuidar al menor y lo haya puesto en situación de desamparo, se busque dentro de la comunidad un entorno familiar para él. En este sentido, el derecho del niño a la familia no se agota en el mandato de preservación de los vínculos familiares y la interdicción de injerencias arbitrarias o ilegítimas en la vida familiar, sino que conlleva la obligación para el Estado de garantizar a los menores en situación de abandono su acogimiento alternativo en un nuevo medio familiar que posibilite su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Lo anterior se refuerza ante las numerosas evidencias sobre los impactos negativos que el internamiento de niños y niñas en instituciones residenciales tienen sobre ellos. De ahí que encuentre plena justificación el carácter expedito del procedimiento especial previsto en el artículo 430 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal para los menores acogidos por instituciones públicas o privadas de asistencia social, cuya finalidad es precisamente la reintegración del niño o niña a una estructura familiar tan pronto como ello sea posible, tomando en consideración su interés superior."

¹⁶ Fallada en sesión correspondiente al martes once de agosto de dos mil quince.

¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, *Op. Cit.*



el afán de incorporarlos a una familia donde puedan proporcionarles afecto, cuidados, educación y condiciones adecuadas para su desarrollo. Así, la adopción debe ser considerada un derecho del menor de edad, por el cual se debe procurar en todo momento garantizar la protección de sus intereses.

50. Por tanto, se estimó que la intervención del Estado en esa institución responde al principio de la integración familiar para encontrar un ambiente que sea idóneo para el normal desarrollo del menor de edad. En suma, la adopción ha dejado de ser un acto privado para convertirse, principalmente, en un procedimiento judicial, donde la protección del interés superior del menor de edad es el eje principal de la regulación.¹⁸

51. Para este Tribunal Pleno es claro, entonces, que **el punto fundamental a considerar en una adopción es el interés superior de la niña, niño o adolescente**, con la intención de que se integre en una familia en la cual reciba afecto, cuidados, educación y condiciones adecuadas para su desarrollo; derechos todos inherentes a su persona. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que el *"principio regulador de la normativa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los mismos, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades"*.¹⁹

52. En ese sentido, se enfatizó que la protección de la familia que ordena la Constitución, no se refiere exclusivamente a la familia nuclear que tradicionalmente ha sido vinculada al matrimonio: padre, madre e hijos biológicos. Esta

¹⁸ Dichos criterios fueron sustentados por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 518/2013, resuelto en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El amparo directo en revisión 348/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el amparo directo en revisión 2554/2012, resuelto en sesión de dieciséis de enero de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párr. 126. Ver también Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 109.



Suprema Corte agregó que la Constitución tutela a la familia entendida como realidad social, lo cual se traduce en que esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad: familias nucleares compuestas por padres e hijos (biológicos o **adoptivos**) que se constituyan a través del matrimonio o uniones de hecho; familias monoparentales compuestas por un padre o una madre e hijos; familias extensas o consanguíneas que se extienden a varias generaciones, incluyendo ascendientes, descendientes y parientes colaterales; y también familias homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos.

53. Al respecto, cobra especial relevancia lo sustentado en relación con que **la obligación del Estado durante el proceso de adopción es el interés superior de las niñas, niños y adolescentes para ser adoptados por persona o personas idóneas** que les brinden la posibilidad de formar parte de una familia y de crecer en un ambiente en el que desarrollen sus potencialidades y sean cuidados; es decir, la adopción atiende a la idoneidad de la persona adoptante o adoptantes para proteger siempre el interés superior del menor de edad para que éste sea integrado a una familia.

Hasta aquí el marco teórico y normativo.

D. Estudio de fondo

54. Una vez que se ha establecido el punto de partida del presente estudio de constitucionalidad –con base en el marco referencial hasta aquí expuesto–, es necesario traer a colación el precepto combatido por la autoridad accionante:

"Título tercero

"Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas

"Capítulo I

"Omisión de auxilio o de cuidado

"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción.

"Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar



utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además, el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."

55. Es preciso señalar que el tipo penal transcrito fue introducido mediante el Decreto 510 de cinco de abril de dos mil veintiuno, es decir, anteriormente no existía en el Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.

56. Como se observa, la construcción de dicho texto legal prevé varias formas de comisión del delito que contiene pues castiga, bajo parámetros similares y alternativamente, un amplio catálogo de conductas estimadas antijurídicas relacionadas con la adopción. Así, el legislador consideró que debía castigarse penalmente al adoptante que incurriera en lo siguiente:

- Dar al menor de edad adoptado un **trato distinto** al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior.
- Para adoptar, **utilice documentos o certificados médicos apócrifos**.
- Durante el procedimiento de adopción **no se haya ajustado a la legislación en la materia o haya otorgado información falsa**.

57. Las **sanciones** que al efecto estableció el legislador michoacano fueron las siguientes:

- Pena privativa de libertad de tres a seis años;
- Pérdida de la patria potestad; y,
- Pérdida de **cualquier derecho** que el adoptante pudiese tener sobre la víctima.



58. Además, dada la naturaleza de las penas impuestas, la comisión de ese delito tendría como consecuencia directa que el menor fuera puesto a disposición de la autoridad correspondiente por la autoridad judicial que tuvo conocimiento del asunto.

59. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante no sólo combatió unas determinadas porciones normativas de ese artículo, sino su totalidad –tanto las conductas como las penas–, por lo que, por cuestión de técnica, es necesario descomponerlo en partes más simples para examinarlo conforme a los argumentos enderezados en su contra y en un orden distinto al propuesto; en el entendido de que los argumentos de la Comisión sólo se estudiaran en su totalidad en la medida en que resulte necesario.

I. Impugnación de las conductas

(i) Conductas relacionadas con las porciones normativas: "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*"; "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia*"; "*o la información que haya otorgado resulte falsa*", frente a los principios de taxatividad y *ultima ratio* o mínima intervención penal.

60. La accionante controvierte los distintos medios de comisión previstos en el tipo penal de *omisiones en materia de adopción*, señalando que la regulación del delito contenido en el numeral 154 Bis impugnado resulta de tal forma indeterminada que contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; además, refiere que la sanción de estas conductas a través del derecho penal resultaba excesiva, puesto que el legislador contaba con medidas menos lesivas y severas para inhibirlas, por lo que se vulneraba el principio de *ultima ratio* o de mínima intervención penal.

Principio de taxatividad

61. Para estar en aptitud de pronunciarse al respecto, es necesario precisar que el principio de taxatividad rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal y se encuentra consagrado en los artículos 14 de la Constitu-



ción General²⁰ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²¹ y este Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado²² conforme a los siguientes razonamientos.

62. En el tercer párrafo del artículo 14 se encuentra de manera explícita la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a los contenidos de la ley (los cuales deben quedar redactados de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos).

63. Ello pues, por un lado, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas y, por otro lado, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.²³

²⁰ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"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.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

²¹ "Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

²² Véase, en particular, lo expuesto al respecto en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, aprobada por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.

²³ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95 del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 200381», que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales



64. Entre muchos otros precedentes, al resolverse el veinte de junio de dos mil trece la **acción de inconstitucionalidad 29/2011**, este Tribunal Pleno sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. El acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma.

65. Ante ese contexto, se explicó que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como **principio de taxatividad**. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho**,²⁴ el cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas

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."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84 del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 175595», que dice: "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."

²⁴ Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.



penales.²⁵ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁶

66. Asimismo, se destacó que esta Suprema Corte ha entendido el principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, que abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera: 1) *nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa* (principio de taxatividad); 2) *nullum crimen sine lege praevia* (principio de no retroactividad); y, 3) *nullum crimen sine lege scripta* (principio de reserva de ley).

67. Como se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal 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 trate. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;²⁷ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el

²⁵ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

²⁶ Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, p. 21.

²⁷ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen 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*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, p. 120.



mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.²⁸

68. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

²⁸ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tomaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, materias constitucional «y penal», tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131.



69. De manera coincidente al Tribunal Pleno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal. Es decir, 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.

70. En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal se puede advertir una vertiente que consiste en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir de manera clara las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.³⁰

71. Empero, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

72. Así, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibi-

²⁹ Consideraciones que derivan del amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de seis de febrero de dos mil trece. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

³⁰ Asimismo, es criterio que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye) y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).



lidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

73. Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir **(i)** tanto a la gramática; **(ii)** como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender; **(iii)** al contexto en el cual se desenvuelven las normas; **(iv)** y, a sus posibles destinatarios.³¹

74. Además, este Tribunal Pleno ha determinado³² que dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal comprenden la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes

³¹ 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 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de 2006, página 357, «con número de registro digital: 175902», cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como la tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), 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.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 8, «Tomo I», julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867.

³² Véase acción de inconstitucionalidad 95/2015, que se aprobó por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.



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 fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

75. Consecuentemente, conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que, por ello, deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repunte ese hecho o conducta como tal.

76. Por su parte, el principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, se verifica 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 Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

77. Dicho de otra manera, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues 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, pues sucede que 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.

78. En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

³³ Moreso, José Juan, *Op. Cit.*, p. 527.



De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

79. Lo anterior implica que al prever las penas, la **autoridad legislativa** no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, 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.

80. En ese tenor, es esencialmente **fundado** el argumento consistente en que la norma impugnada vulnera el principio de taxatividad, pero únicamente en cuanto a la porción consistente "*... o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación de la materia*".

81. Ello porque, al penalizar una descripción típica tan genérica para las personas que en el procedimiento de adopción *no se hayan ajustado a la legislación en la materia*, el legislador rompe con el principio de taxatividad, al no precisar de manera clara, precisa y sin vaguedad, cuáles son los incumplimientos o las infracciones a la regulación de los procedimientos de adopción que ameriten la imposición de una sanción de naturaleza penal.

82. Dicho en otras palabras, la redacción de la norma de mérito impide conocer con certeza, claridad y precisión la conducta que se encuentra sancionada, ya que no están determinadas taxativamente las circunstancias en las cuales debe imponerse la consecuencia normativa. Tal falencia concede una alta discrecionalidad a los juzgadores para sancionar a las personas que participan en estos procedimientos cuando incumplan cualquiera de las obligaciones que los rijan.

83. Además, la porción normativa en estudio resulta ser vaga y poco clara, pues no hace distinción alguna sobre las conductas que al respecto pudieran



estimarse ilegales³⁴ y que, por tanto, se vuelven acreedoras a una sanción privativa de libertad; y otro tipo de conductas menos relevantes para el derecho penal como pueden ser la presentación de documentos incompletos, el incumplimiento de alguna providencia dentro del procedimiento de jurisdicción voluntaria, la observancia de un plazo, etcétera.

84. Así, cualquier tipo de infracción –con independencia de su trascendencia– ameritaría una sanción de índole penal que, como se adelantó, de suyo incide en el principio de mínima intervención.

85. Regular de manera tan incisiva el procedimiento de adopción podría incluso acarrear efectos adversos en perjuicio del derecho de los menores a ser adoptados, pues desincentivaría a las personas que deseen adoptar para iniciar estos procedimientos por temor a ser sancionadas penalmente ante *cualquier* incumplimiento de la normatividad aplicada.

86. Máxime que, tal como lo estimó la accionante, se trata de una carga gravosa pues los solicitantes no son expertos ni peritos en derecho para determinar si la legislación en la materia que se está aplicando es la correcta o no;

³⁴ Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Artículo 47. Para los fines de esta ley, se prohíbe:

"I. La promesa de adopción;

"II. La adopción entre particulares sin intervención institucional, entendida como la acción en la cual la madre o el padre biológicos, o representantes legales, pactan dar en adopción de manera directa y voluntaria a la niña, niño o adolescente sin hacer la entrega voluntaria ante el DIF y sin obtener el dictamen de idoneidad;

"III. La adopción que realice el cónyuge, concubino o concubina sin el consentimiento del otro;

"IV. La obtención directa o indirecta de beneficios materiales, por su familia de origen, extensa o cualquier persona, así como por entidades públicas o privadas y autoridades involucradas en el proceso de adopción;

"V. Toda adopción contraria a las disposiciones constitucionales, tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano sobre derechos humanos, derechos de la niñez o adopción, a las disposiciones establecidas en leyes nacionales y a esta ley; y,

"VI. La representación en las diligencias administrativas o judiciales que sean personalísimas en atención al principio del interés superior del menor sujeto a adopción.

"En los expedientes en los que se encuentre alguna o varias de las prohibiciones anteriores, se suspenderá inmediatamente el trámite y no se autorizará la adopción. Si el proceso de adopción ha concluido, la Procuraduría realizará las acciones conducentes para proteger el interés superior del menor."



incluso ante una falla por parte de su asesor jurídico, ya sea en el procedimiento administrativo o en el jurídico, podría materializarse una transgresión a la norma si se permitiera su subsistencia.

87. Es necesario destacar que, por cuanto hace a las conductas relativas a punir al adoptante cuando "... para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, ..." y "o la información que haya otorgado resulte falsa, ..." la norma precisa al identificar la forma en la que el activo incurre en el ilícito, es decir, **tales porciones normativas no adolecen del mismo vicio de taxatividad.**

88. Esto es así, porque de la redacción de ambas normas es posible advertir de manera simple los elementos mediante los cuales se configura el delito, sin necesidad de acudir a lenguaje especializado ni a un perito en derecho para que el destinatario de la norma esté en aptitud de comprender la conducta prohibida. Del mismo modo, el operador cuenta con una descripción objetiva para que en su aplicación no tenga que auxiliarse de algún método interpretativo a su arbitrio.

89. En las relatadas condiciones, ante el vicio de constitucionalidad expuesto, lo procedente, acorde con el criterio adoptado por el Tribunal Pleno, es declarar la invalidez del artículo 154 Bis, en su porción normativa "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia*" del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto impugnado.

Ultima ratio o mínima intervención penal

90. Ahora bien, previo a entrar al estudio del resto de los argumentos vertidos por la Comisión en correspondencia con el principio de mínima intervención, es conveniente hacer algunas precisiones, a efecto de establecer si verdaderamente, la norma resulta innecesaria, lesiva y desproporcionada en relación con el bien jurídico tutelado y las conductas que se buscan inhibir.

91. Como punto de partida es necesario precisar que, dentro del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, la norma impugnada se encuen-



tra inmersa en el apartado destinado a delitos de peligro, concretamente a las omisiones de cuidado.³⁵

92. Doctrinariamente, la calificación de los delitos de peligro se debe a que el legislador tiene un especial interés en proteger ciertos bienes jurídicos tutelados que, ante determinadas conductas, podrían sufrir algún menoscabo (efectivo o presunto), sin que sea necesario que, en todos los casos, se produzca un resultado material para su consumación.

93. Conforme a lo anterior, es válido colegir que en esta parte se pretende proteger, mediante los tipos de comisión que enuncia, la integridad de los menores a través de la inviolabilidad del procedimiento de adopción. Esto, como parte de las obligaciones del Estado para efectivizar los derechos de protección de los menores de manera integral.³⁶ Dicha conclusión no es aislada. Puede

³⁵ "Capítulo I.

"Omisión de auxilio o de cuidado; título tercero, Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas.

³⁶ Al respecto, ver la tesis 1a. CXXII/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR. La función del interés superior del menor como principio jurídico protector, es constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores, es decir, implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la 'protección integral'. Ahora bien, desde esta dimensión, el interés superior del menor, enfocado al deber estatal, se actualiza cuando en la normativa jurídica se reconocen expresamente el cúmulo de derechos y se dispone el mandato de efectivizarlos, y actualizado el supuesto jurídico para alcanzar la función de aquel principio, surge una serie de deberes que las autoridades estatales tienen que atender, entre los cuales se encuentra analizar, caso por caso, si ante situaciones conflictivas donde existan otros intereses de terceros que no tienen el rango de derechos deben privilegiarse determinados derechos de los menores o cuando en el caso se traten de contraponer éstos contra los de otras personas; el alcance del interés superior del menor deberá fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá implicar la exclusión de los derechos de terceros. En este mismo sentido, dicha dimensión conlleva el reconocimiento de un 'núcleo duro de derechos', esto es, aquellos derechos que no admiten restricción alguna y, por tanto, constituyen un límite infranqueable que alcanza, particularmente, al legislador; dentro de éstos se ubican el derecho a la vida, a la nacionalidad y a la identidad, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a realizar actividades propias de la edad (recreativas, culturales, etcétera) y a las garantías del derecho penal y procesal penal; además, el interés superior del menor como principio garantista, también implica la obligación de priorizar las políticas públicas destinadas a garantizar el 'núcleo duro' de los derechos."



corroborarse con lo establecido por el legislador tanto en la iniciativa,³⁷ como en la discusión de la que finalmente derivó el artículo 154 Bis impugnado.³⁸

³⁷ En el documento presentado ante el Congreso del Estado de Michoacán el quince de marzo de dos mil diecinueve el entonces diputado Ernesto Núñez Aguilar expresó:

"La adopción es una institución jurídica que tiene por objeto proteger el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y desarrollarse en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales, cuando éstos no le pueden ser proporcionados por su familia de origen. Actualmente la Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo, requiere una reforma profunda para satisfacer de manera puntual el objeto principal de la adopción.

"Dentro del análisis realizado a la ley citada con anterioridad se considera fundamental establecer una edad más idónea para el adoptante y crear la figura de reversión, para todos los casos en los que se realizó la adopción con vicios de formalidad, el adoptante perdió la aptitud física o mental, por motivos de edad y/o enfermedad o porque se pierde la naturaleza por la que se otorgó la adopción.

"Para lo anterior me permito resaltar ejemplos en otros países, como en Argentina que se encuentra establecida la reversión de la nulidad que lleven vicios de formalidad, a efectos que se cuide en todo momento el interés superior del menor, es decir, cuidar que la adopción que se vaya autorizar se cuiden circunstancias legales de una forma en que el menor lleve a su nuevo hogar y con sus adoptantes en un ambiente sano, lleno de armonía y convivencia, que se debe prever que los adoptantes tengan salud de una forma que se encuentren en posibilidades de entregar una mejor calidad de vida al menor adoptado, es importante que el adoptante se encuentre en la etapa productiva o plena de su vida de una forma que el menor llegue a una nueva familia funcional, haciendo referencia que cada uno haga el rol de familiar que le corresponda, lo contrario sería que si los padres adoptantes se encuentran en una edad avanzada lo más probable es que ya no puedan cumplir con las necesidades de atención de los menores adoptados, los cuidados, las atenciones en la vida del menor, esta situación en la vida del menor adoptado sería no sana tener padres de edad avanzada sin considerar las enfermedades que puedan presentar las personas adultas, está comprobado psicológicamente que el menor entraría en un estado de estrés alto, afectando su estado emocional.

"De igual forma en España la diferencia de edad entre adoptado y adoptante no podrá superar los 45 años Adopción, que es un criterio que se ha unificado en todo el país. Tratando de establecer un nuevo marco de derechos y deberes de los menores en España para proteger a los de mayor vulnerabilidad y que su interés superior sea prioridad. Asimismo en Santiago de Chile se estable como rango de edad, de 25 a 60 años.

"De los ejemplos anteriores se desprende que es necesario en primer lugar, establecer en la ley actual un rango de edad para los solicitantes de adopción, que sea idónea para el pleno desarrollo del menor, considerando en base a los ejemplos de otros países, que puede establecerse entre 25 y 55 años de edad; siendo una edad promedio en la cual el adoptante tenga una capacidad mental y física para el cuidado, desarrollo y atención de un menor.

"Actualmente la Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo establece, que la adopción tiene el carácter de irrevocable, dejando de lado el interés superior del menor, y colocándolo en un estado de indefensión.

"En el mismo orden de ideas, también es necesario incluir, la figura de la reversión en la misma ley, contemplando tres causales para promover la reversión de manera judicial:

"Vicios de formalidad: cuando la adopción se realizó mediante documentos apócrifos, los certificados médicos no se realizaron por especialistas en la materia como lo establece la ley, la información que otorgaron los adoptantes es falsa.



"Edad: la edad del adoptante no es la idónea físicamente ni mentalmente, para el pleno desarrollo en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales.

Pérdida de la naturaleza de la adopción: en el momento que se pierde el fin natural de la adopción, el adoptante pierde su capacidad física y mental por enfermedad o accidente; cuando al menor se le da un trato diferente al propósito por el cual fue adoptado, como esclavitud, prostitución, malos tratos o cualquier otro supuesto análogo.

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito proponer la siguiente iniciativa de proyecto de:

"DECRETO

"**Artículo único.** Se reforma el artículo 3 adicionando la fracción XXIII, así como se reforman los artículos 10 y 43 de la **Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo** para quedar como sigue:

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

"...

"**XXIII. Reversión.** Consiste en dejar sin efecto la declaración jurídica de adopción, regresando las cosas al estado anterior a que se encuentra."

"Artículo 10. Tienen capacidad para adoptar los mayores de veinticinco **y menos de cincuenta y cinco años**, en pleno ejercicio de sus derechos, libres de matrimonio, cónyuges o concubinos.

"Deben mediar no menos de **diecisiete años y no mayor de cincuenta** años de edad entre adoptado y adoptante."

"Artículo 43. La adopción podrá ser revertida por determinación judicial cuando el propósito de la adopción pierda su naturaleza, mediante las siguientes causales:

"I. Vicios de formalidad: cuando la adopción se realizó mediante documentos apócrifos, los certificados médicos no se realizaron por especialistas en la materia como lo establece la ley o la información que otorgaron los adoptantes es falsa.

"II. Edad: la edad del adoptante no es la idónea físicamente ni mentalmente, para el pleno desarrollo en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales.

"III. Pérdida de la naturaleza de la adopción: en el momento que se pierde el fin natural de la adopción, el adoptante pierde su capacidad física y mental por enfermedad o accidente; cuando al menor se le da un trato diferente al propósito por el cual fue adoptado, como esclavitud, prostitución, malos tratos o cualquier otro supuesto análogo."

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

³⁸ Respecto de la iniciativa presentada por el diputado Ernesto Núñez Aguilar, el quince de marzo de dos mil diecinueve, las comisiones dictaminadoras manifestaron:

"Coincidimos con el diputado Ernesto Núñez Aguilar en que la edad mínima para adoptar debe ser de 25 años y se deja la posibilidad abierta a que los abuelos puedan adoptar a sus nietos, situación que de acuerdo al Sistema DIF se presenta de manera regular. Además, coincidimos en la conveniencia de que los posibles vicios durante el proceso deban ser detectados y sancionados, por lo cual se retoma lo dispuesto en la legislación general en la materia y se establece en el artículo 47 que las autoridades podrán suspender el proceso de adopción cuando tengan razones para creer que la adopción se realiza en contravención de lo establecido por la ley y en caso de que el proceso de adopción haya concluido judicialmente, la Procuraduría o el sistema DIF Michoacán tomarán las medidas necesarias para asegurar el bienestar integral de niñas, niños y adolescentes en los términos



94. El análisis de dicho proceso legislativo pone de relieve que surgió en conjunto con una serie de reformas en la normatividad de la entidad en materia de menores, a saber, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Adopción, el Código Familiar y el Código Penal. Todos ellos tenían como fin su armonización interna frente a tres ejes principales: la protección integral de los menores, de las mujeres (ambos como grupos vulnerables) y la homogenización de los procedimientos relacionados con temas de adopción.

95. Otro de los objetivos perseguidos por los legisladores michoacanos, fue el de sancionar diversas irregularidades acaecidas durante el procedimiento de adopción, o bien aquellas surgidas de lo que el legislador identificó como "*la pérdida de la naturaleza de la adopción*". La iniciativa hizo referencia específica a ciertos **vicios de formalidad** relacionados con el **uso de documentos apócrifos y de certificados médicos** que **no se realizaron por especialistas en la materia como lo establece la ley o el otorgamiento de información falsa por parte de los adoptantes**.

96. El legislador percibió como *pérdida de la naturaleza de la adopción*, a la distorsión de la finalidad natural de aquélla; que es –a su juicio– cuando el adoptante pierde su capacidad física y mental por enfermedad o accidente; cuando al menor se le da un trato diferente al propósito por el cual fue adoptado, como esclavitud, prostitución, malos tratos o cualquier otro supuesto análogo.

97. De lo anterior, esta Suprema Corte puede colegir que en la reglamentación de mérito se pretende inhibir conductas muy específicas y estrechamente relacionadas con la adopción ilegal y con algunas vertientes de trata en perjuicio de las infancias. Ello, se percibe como un fin constitucionalmente inescapable e imperioso que no puede pasar inadvertido para este Supremo Tribunal y, por tanto, debe prevalecer en el ordenamiento penal al que pertenece.

98. Ahora bien, la protección especial de los menores y la especial prevalencia de su interés superior en todas sus vertientes, no sólo se encuentran consagradas por el artículo 4o. constitucional, sino que han sido recogidas con

que disponga la ley para los hijos consanguíneos. **Además, se adiciona un artículo 154 Bis al Código Penal a efecto de incorporar el delito de omisiones en materia de adopción.**"



amplitud en diversos instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano ha sido Parte, como la Declaración de los Derechos del Niño (1959)³⁹ y Convención sobre los Derechos del Niño (1989).⁴⁰

99. Uno de los puntos esenciales considerados por estos instrumentos es el derecho de los menores a crecer en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material⁴¹ a través de diversas medidas de protección y cuidado que garanticen su bienestar,⁴² lo cual se ha reconocido como una responsabilidad que recae, de manera primigenia, en sus familias biológicas como un derecho del menor, el cual debe ser vigilado y garantizado por el Estado.

100. No obstante, dichos documentos reconocen que, en los casos en los que los menores se encuentren separados de esa familia biológica –con independencia de la razón que motivó esa separación–, los Estados parte garantizarán otros tipos de cuidado para esos niños. Entre esos cuidados figurarán la colocación en hogares de guarda, la *kafala* del derecho islámico, **la adopción** o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores.⁴³

101. En lo que atañe al presente estudio sobre adopción,⁴⁴ la Convención sobre los Derechos del Niño sienta las bases mínimas de lo que debe orientar

³⁹ "Principio IX:

"El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. ..."

⁴⁰ "Artículo 19:

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."

⁴¹ La Declaración de los Derechos del Niño.

⁴² Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴³ Artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴⁴ La Ley de Adopción del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 3, fracción II, establece:



al sistema establecido por los Estados Parte en su ordenamiento interno, en concreto, el artículo 21, señala lo siguiente:

"Los Estados Partes (sic) que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

"a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

"b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;

"c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;

"d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;

"e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se

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

"...

"II. Adopción. Acto jurídico por el cual el Juez de lo familiar constituye una relación de filiación entre adoptante y el adoptado, al mismo tiempo que establece un parentesco equiparable en sus efectos al consanguíneo entre el adoptado y la familia del adoptante y entre éste y los descendientes del adoptado."



esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes."

102. No obstante, dada la complejidad que entrañan este tipo de procedimientos en relación con las múltiples obligaciones que se tienen en materia de interés superior de los menores y la realidad internacional a la que se enfrentan los Estados Parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha complementado lo dispuesto por la citada Convención a través de uno de los tres instrumentos que han emanado de ella: el *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*.⁴⁵

103. Dicho protocolo se encuentra encaminado a combatir, desde una perspectiva global, no sólo la explotación infantil a través de formas específicas de trata, además, hace un especial énfasis en lo que hace a la venta de niños,⁴⁶ para lo cual constriñe a los Estados Parte a sancionar conforme al derecho penal diversas conductas ahí tipificadas, entre las que destacan la adopción (ilegal) en contravención a las leyes y los instrumentos jurídicos aplicables.

104. En específico, el inciso a), numeral 1 del artículo 3 del citado protocolo, obliga a las partes a adoptar medidas para que, **como mínimo**, se tipifiquen como delitos las siguientes conductas:

- i) Ofrecer, entregar, o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de:
 - a. Explotación sexual;
 - b. Transferencia con fines de lucro de órganos;
 - c. Trabajo forzoso;

⁴⁵ Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000, entrada en vigor el 18 de enero de 2002.

⁴⁶ "Artículo 2.

"A los efectos del presente protocolo:

"Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; ..."



ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción.

105. La *Convención de la Haya sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional*⁴⁷ es otro documento supranacional que tiene como fin la implementación de "*medidas que garanticen que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño (sic) y al respeto a sus derechos fundamentales, así como para prevenir la sustracción, la venta o el tráfico de niños*"⁴⁸ cuando, por medio del procedimiento de adopción, se pretenda incorporar al menor a un núcleo familiar distinto al de su lugar de origen, estableciendo lineamientos mínimos para que aquél sea llevado a cabo.

106. Asimismo, en la Guía de Buenas Prácticas de la Conferencia de la Haya se refiere que, la adopción ilícita siempre implicará actos ilegales previo a la declaración de adopción.

107. En consonancia con lo estipulado por la normativa internacional y atendiendo a las obligaciones derivadas del mismo, el 14 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, cuyo fin principal, fue el de combatir el comercio de personas y su explotación desde un enfoque interdisciplinario, dada la complejidad y clandestinidad del fenómeno que significa la trata de personas.

108. En relación específica con el tema de adopción ilegal, se advierte que, en la fracción VIII del artículo 10,⁴⁹ la ley en cita establece que se sancionará la

⁴⁷ Convención publicada en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 24 de octubre de 1994.

⁴⁸ Artículo 1 de la citada Convención.

⁴⁹ **"Artículo 10.** Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, **sin perjuicio de**



adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 del propio ordenamiento, pues ésta la reconoce como forma de explotación de una persona. Dichos artículos prescriben:

"Artículo 26. Se impondrá pena de 20 a 40 años de prisión y de 2 mil a 20 mil días multa, al padre, madre, tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta que entregue o reciba de forma ilegal, ilícita, irregular o incluso mediante adopción, a una persona menor de dieciocho años con el fin de abusar o explotar de ella sexualmente o cualquiera de las formas de explotación a que se refiere el artículo 10 de la presente ley. (Adopción con fines de trata)

"En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción."

"Artículo 27. Se impondrá pena de 3 a 10 años de prisión y de 500 a 2 mil días multa, al que entregue en su carácter de padre o tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta o reciba a título oneroso, en su carácter de adoptante de forma ilegal, ilícita o irregular, a una persona menor de dieciocho años. (Al que entregue en su carácter de padre o reciba a título oneroso venta de niños)

"En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción."

"No se procederá en contra de quien de buena fe haya recibido a una persona en condición irregular, con el fin de integrarla como parte de su núcleo familiar con todas sus consecuencias." Adopción ilegal o de buena fe)

109. De tales preceptos es posible advertir que la adopción ilegal en la ley especial se identifica, al menos, en dos formas: la primera, cuyo fin es el abuso

las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta ley y en los códigos penales correspondientes.

"...

"VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente ley."



o la explotación (sea o no de índole sexual) y, la segunda, relativa a la adopción como fin último de la trata.

110. Sin embargo, con excepción del último párrafo resaltado, las vertientes de adopción ilegal a que se refieren dichos preceptos tipifican, en el artículo 26 la conducta conocida como adopción con fines de trata; mientras que en el artículo 27 lo que se sanciona es la entrega o recepción a título oneroso (venta de niños), lo cual no es materia del presente estudio ya que, como se recordará, el precepto estudiado sanciona la irregularidad en el procedimiento de adopción.

111. De la lectura del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo no se advierte determinación específica alguna relacionada con la adopción ilegal, únicamente en la última parte del artículo 163 Bis⁵⁰ se refiere que se sancionará de manera agravada a la persona que tenga parentesco con un menor de edad y que a su vez le exija la totalidad del dinero que le pertenezca producto de cualquier actividad en lugares abiertos al público.

112. Conforme a lo anterior, es evidente en primer lugar que, **contrario a lo que dice la accionante, las formas de comisión sancionadas por el precepto impugnado no se encuentran previstas por otros tipos del mismo ordenamiento punitivo**, pues, además de que el tipo impugnado tiene una finalidad específica, la pretensión de la accionante parte de una premisa incompatible con dicha especificidad.

⁵⁰ "Capítulo V

"Exigencia de dinero a menores de edad

"**Artículo 163 Bis.** Al que exija para sí o para cualquier persona, parte o la totalidad del dinero que pertenezca a un menor de edad producto de cualquier actividad en lugares abiertos al público, calles o avenidas, se le impondrá de cuatro a siete años de prisión y de mil a tres mil días multa. En caso de cometer otros delitos se estará a las reglas del concurso. La pena se incrementará hasta dos terceras partes cuando la conducta se realice respecto de dos o más sujetos pasivos o cuando cometan el delito conjuntamente dos o más personas.

"Cuando el sujeto activo tenga parentesco, conviva o habite ocasional o permanentemente en el mismo espacio o domicilio con la víctima, o se trate de tutor o curador, además perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."



113. De esa forma, el tipo contenido en el artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo no viola el principio de *ultima ratio* o de mínima intervención en materia penal, máxime que no existen medios de sanción menos lesivos para las formas de comisión establecidas; por lo que el argumento propuesto resulta **infundado**.

114. Como se ha dicho, al analizar el bien jurídico tutelado por el tipo penal impugnado a la luz de la intención del legislador y contraponerlo con los principios que se estiman vulnerados, es posible concluir que dicha previsión punitiva resulta constitucional. Para demostrarlo, es necesario partir precisamente de la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a los principios de *ultima ratio* o *mínima intervención penal*.

115. Conforme a lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 51/2018,⁵¹ el *ius puniendi* es entendido como "*la facultad con que cuenta el Estado para castigar conductas desviadas que lesionen o pongan en peligro los bienes jurídicos fundamentales de la sociedad*."⁵² Desde el punto de vista subjetivo, el derecho penal es la facultad de castigar o imponer penas que corresponde exclusivamente al Estado.

116. Pero esa facultad de castigar no es de carácter ilimitado, pues sus límites se encuentran en una serie de garantías fundamentales, que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se distinguen el principio de legalidad, el principio de mínima intervención, el principio de culpabilidad y el principio *non bis in idem*.

117. Así, **el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro**. Por ello, debe constatarse la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales. De ahí que se diga que el derecho

⁵¹ Fallada en sesión correspondiente al día veintidós de agosto de dos mil diecinueve.

⁵² Moreno Melo, Manuel. *Principios Constitucionales de Derecho Penal. Su aplicación en el sistema acusatorio (teoría, práctica y jurisprudencia)*. Ubijus Editorial, S.A. de C.V., México, 2015, pág. 103.



penal tiene carácter subsidiario frente a las demás ramas del ordenamiento jurídico.⁵³

118. 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.

119. Dicho principio, también denominado de *ultima ratio*, implica 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. Por tanto *"el derecho penal no sólo no puede emplearse en defender intereses minoritarios y no necesarios para el funcionamiento del Estado de derecho, sino que ni tan siquiera es adecuado recurrir al derecho penal y sus gravísimas sanciones si es posible ofrecer una tutela suficiente con otros instrumentos jurídicos no penales"*.⁵⁴

120. Asimismo, la intervención mínima responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección. *"Cuando la ciencia penal formula el principio de intervención mínima no lo hace solamente por coherencia con la idea de que la represión siempre es una triste solución que debe ser usada lo menos posible, sino porque además de eso únicamente la imagen de la reserva del derecho penal a las conductas realmente más graves permite dar sentido a la función del derecho no penal y dentro del derecho a la función de prevención en general."*⁵⁵ Por tanto, el derecho penal ha de ser la *última ratio*, esto es, el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos.

⁵³ Cfr. Muñoz Conde, Francisco. Introducción al Derecho Penal. Editorial B de F, Argentina, 2001, citado por Moreno Melo, Manuel. *Op. Cit.* pág. 104.

⁵⁴ De Vicente Martínez, Rosario. *La nueva regulación de las faltas como delitos leves, infracciones administrativas o ilícitos civiles tras la reforma penal de 2015*. Wolters Kluwer, S.A., Barcelona, 2015, págs. 18 y 19.

⁵⁵ *Ibidem*.



121. De ahí que el principio en análisis se desdobra en dos subprincipios: el de fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y el de subsidiariedad, conforme al cual, se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles.

122. 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."*⁵⁶

123. Así, 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. Se entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

124. En suma, conforme al principio de mínima intervención del derecho penal, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado y debe ser un instrumento de *última ratio* para garantizar la pacífica convivencia en sociedad, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párrafo 73.



125. Como se puede observar, el principio de mínima intervención o *última ratio* impregna las normas del derecho penal, de manera que si bien en los ordenamientos aplicables en la materia no se hace una referencia o conceptualización específica en torno a dicho principio, lo cierto es que su contenido y alcances en los términos ya expuestos pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en algunos instrumentos de carácter internacional.⁵⁷

126. En ese sentido, para determinar si la norma viola el principio de mínima intervención, es necesario resolver si la sanción impuesta en el artículo 154 Bis impugnado es estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

127. Al respecto es muy importante precisar que esta Suprema Corte advierte que el precepto impugnado entraña un objetivo de protección más amplio del que indica la accionante.

128. En su demanda, la Comisión argumenta que *las acciones y omisiones para la configuración de estos delitos* (refiriendo a los dos artículos impugnados) *no son de tal gravedad para ser sancionados penalmente, ni constituyen un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, por lo que podrían utilizarse medidas menos lesivas en sustitución del derecho penal*. Aunado, admite que: ***si bien la intención del legislador local fue proteger el interés superior de la niñez, dichas medidas pueden ser sancionadas por una vía que resulte menos lesiva que el derecho penal y, en todo caso, cuestiona si se justifica la proporcionalidad de la medida.***

129. Pues bien, esta Suprema Corte disiente de lo sustentado por la accionante en tanto que aceptar sus premisas como válidas, conllevaría un entendimiento superficial del tipo penal impugnado y su relevancia frente a las conductas a las que se ha hecho alusión. Como se manifestó con anterioridad,

⁵⁷ Como es el caso de los artículos 37, inciso b), y 40, párrafo 3, inciso b), y párrafo 4, de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 10, párrafo 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por citar algunos.



las conductas sancionadas por el artículo 154 Bis tienen relación con irregularidades (conductas ilícitas) durante el proceso de adopción, cuya materialización no puede quedar sin sanción.

130. No se inadvierte que la adopción desde un enfoque de derechos es una medida en favor de la niñez, que ofrece un amplio beneficio de ventajas para aquellas niñas y niños que no pueden ser cuidados por sus familias de origen; sin embargo, es evidente que esta institución ha sido viciada de diferentes formas antes, durante y después del procedimiento respectivo.

131. En efecto, en el contexto del presente estudio y, atendiendo a las conductas que sanciona el precepto controvertido, resulta conveniente señalar que **el origen de las mismas podría partir de actos ilícitos distintos**. Por su gravedad, resaltan de manera especial, la trata de personas con fines de adopción; los casos en los que el personal de los hospitales falsifica las actas de alumbramiento, así como médicos que informan falsamente a la madre biológica sobre el supuesto mal estado de salud o muerte del recién nacido, con el fin de darlo en adopción; el engaño de mujeres embarazadas a quienes se les compra a sus hijos, incluso antes de nacer, entre otros.

132. Casos en los que, si bien es cierto el adoptante pudo no haber estado involucrado, también lo es que al haberse logrado esta adopción fuera del procedimiento oficial, es evidente que tiene conocimiento de que puede haber alguna irregularidad en el mismo. Por tanto, es razonable y necesario que además de las sanciones que se puedan estipular en materia civil (como la cancelación de la solicitud del procedimiento de adopción o su nulidad)⁵⁸ se estipulen sanciones de índole penal.

133. Así, no basta que tales sanciones vayan encaminadas sólo a las personas que realizaron la captación, el transporte y traslado de los menores, **sino también a las personas que los reciben con el objetivo de incorporarlos a su entorno familiar**, sobre todo, aquellas que los incorporan aun a sabiendas de que para lograr la adopción se realizaron diversas conductas ilícitas (como

⁵⁸ Conforme a lo establecido en la ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.



la alteración de documentos o proporcionar información falsa). Además, debe tomarse en cuenta que algunas veces estos menores fueron víctimas de delitos como desaparición entre particulares, sustracción o trata de personas.

134. Esta Suprema Corte no es ajena a la situación de especial de vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas, niños y adolescentes que –por diversas causas–⁵⁹ carecen de un entorno familiar. Tampoco, le son desconocidos los casos de violencia, abuso, negligencia y omisiones contra la población menor de edad residente en centros de asistencia social, cuyo origen ha radicado, generalmente, en la falta de regulación, supervisión y control estatal y en el no reconocimiento del carácter de sujetos de derechos de niñas, niños y adolescentes.⁶⁰

135. En efecto es claro que, en la mayoría de los casos referidos, son estos menores los que quedan bajo el cuidado del Estado en los centros de asistencia social (CACS), es decir, son menores institucionalizados, en espera de regularizar su situación familiar o bien, ser adoptados (cuando resultan candidatos).

136. En su *Informe especial sobre la situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos identificó los delitos que se cometen con mayor frecuencia en contra de los menores institucionalizados en albergues públicos y privados. De ellos destacan el de desaparición (27%) y el de trata de personas (2%, el cual se englobó en el rubro *otros* junto con los diversos de privación de la libertad, amenazadas y persona no localizada).

137. Michoacán de Ocampo se ubicó como la quinta entidad federativa con más denuncias contabilizadas,⁶¹ entre las quince requeridas, con 17 casos. Asimismo, se identificó que existían, al menos, 15 casos de niñas, niños y adolescentes institucionalizadas no localizadas.

⁵⁹ Abandono, exposición, orfandad, etcétera.

⁶⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre la situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana*. México, 2019, pág. 4.

⁶¹ El informe establece que:

"298. También se cuestionó a las autoridades ministeriales sobre el resultado de las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas; al respecto, los datos recabados revelan que 5.2% (16)



138. Además, dicho informe documentó varios casos en los que el paradero de los menores es incierto, es decir, desaparecen de los centros, egresan "de manera voluntaria", no existen registros sobre la forma en la que egresaron de dichos centros o bien, éstos no son consistentes o se encuentran incompletos.

139. Para efectos del presente estudio, la relevancia de reseñar datos como los anteriores es que estas personas (menores) desaparecidas o no localizadas –con independencia de la incidencia en el número de casos– no se concentra sólo en poner el delito o delitos en datos duros, sino en visibilizar la necesidad de los menores de ser protegidos por el Estado a través de un sistema eficaz que inhiba cualquier conducta delictiva en su perjuicio, sobre todo, al advertir que los mecanismos actuales resultan ser inadecuados.⁶²

140. Si bien podría pensarse que los números arrojados por el Informe al que se hizo referencia es relativamente pequeño, es necesario enfatizar de forma terminante que la información recabada corresponde a datos contabilizados; sin embargo, se debe recordar que existen muchos casos en los que no se denuncia por múltiples razones, pero sobre todo, precisamente porque se trata de menores que carecen de una persona que cuide de ellos a cabalidad y también por la falta de supervisión estatal que impera en los centros de asistencia, así como a sus responsables.⁶³

141. Aunado a ello, como se puede apreciar a lo largo de dicho documento, la información en la mayoría de los casos se encuentra incompleta o carece del debido seguimiento. Tampoco puede perderse de vista que no sólo se trata de una estadística y que, por aislada que parezca, se trata de personas menores de edad, a quienes "se (*la humanidad*) debe ... *lo mejor que puede darles*."⁶⁴

se consignaron, 4.9% (15) se declaró el no ejercicio de la acción penal; el 6.9% (21) se envió a reserva y 33.4% (101) se encontraba en trámite a la fecha de corte para este informe; en 2.6% (8) se declaró la incompetencia y el 1.9% (6) concluyeron por otra razón. **No obstante, al igual que en otros rubros, impera la falta de datos sobre la determinación del 44.7% de las denuncias presentadas.**"

⁶² Ibidem, pág. 64.

⁶³ Común denominador en casos como "*Casitas del Sur*" (Recomendación CNDH 4/2009), "La gran familia" (acaecido en Zamora Michoacán; recomendación CNDH 53/2015), "Albergue Amor para Compartir"; por mencionar algunos.

⁶⁴ Último párrafo del preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño.



142. Ante la suma de los factores referidos en los párrafos anteriores, es posible advertir que, a pesar de los controles que pueden existir en los procedimientos de adopción para garantizar su legalidad y la integridad del menor, es inevitable que habrá casos en los que se pretenda evadir la supervisión del Estado en los trámites de adopción y se realicen adopciones ilegales para obtener un beneficio económico indebido, o utilizar a niñas, niños y adolescentes para fines de trata de personas, explotación laboral y sexual, esclavitud, tráfico de órganos, trasladarlos al extranjero, entre otros.⁶⁵

143. En ese contexto, **resulta evidente para este Tribunal Pleno la necesidad de combatir desde todas las aristas posibles, los delitos relacionados con la adopción ilegal, en aras del interés superior del menor precisamente a través de la inviolabilidad del procedimiento de adopción.**

144. Estimar –como lo hace la accionante– que el hecho de presentar documentos o certificados médicos apócrifos o falsear información, *no son* (ilícitos) *de tal gravedad para ser sancionados penalmente ni constituyen un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger*, desconocería los fines de los instrumentos normativos –tanto nacionales como internacionales– que combaten los delitos de trata.

145. Las legislaciones actuales se encuentran enfocadas en identificar y castigar a los intermediarios, es decir, a las personas que llevan a cabo la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas víctimas de trata. La propia ley especial excluye de sanción a los adoptantes que, de **buena fe**, reciban a una persona en condición irregular, con el fin de integrarla como parte de su núcleo familiar con todas sus consecuencias.

146. Sin embargo, el supuesto de la norma estudiada se refiere a los adoptantes de **mala fe**, es decir, aquellos que para adoptar utilicen o hayan utilizado documentos o certificados médicos apócrifos o que proporcionen información falsa. En ese sentido es que el Pleno de este Alto Tribunal, estima necesario sancionar ese tipo de conductas por la vía penal.

⁶⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tríptico Adopción Nacional, México 2018.



147. Además de acuerdo con el "*Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*", que complementa la "*Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*", los Estados Parte están constreñidos a adoptar **medidas legislativas** o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales y también, a reforzar las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, **a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente las que involucran mujeres y niños.**⁶⁶

148. En ese sentido, es necesario admitir que este tipo de ilícitos se fomenta cuando existen personas dispuestas a recibir dentro de su núcleo familiar a menores que se vieron envueltos en algún tipo de conducta o procedimiento irregular. **Ante ese panorama, se reitera, es clara la necesidad de proteger el procedimiento de adopción para evitar que éste derive o involucre –como fin o como medio– otro tipo de conductas ilícitas.**

149. Al respecto, esta Suprema Corte advierte que, si bien el delito contenido en el artículo impugnado no se encamina a sancionar propiamente la trata –porque para ello hay una ley penal especial– lo cierto es que **hace las veces de un blindaje para el procedimiento de adopción, erigiéndose como una medida razonable para evitar que de éste o a través de éste se cometan otros ilícitos más graves, máxime si se tiene en cuenta la complejidad de las redes delictivas que implican estos ilícitos.**⁶⁷

⁶⁶ Numeral 5 del artículo 9 de la citada Convención.

⁶⁷ Dicha complejidad puede advertirse al revisar la definición que da el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños:

"Artículo 3.

"Definiciones

"Para los fines del presente protocolo:

"a) **Por 'trata de personas' se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.** Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; ..."



150. Conforme a lo anterior, no puede concederse el planteamiento de la accionante relativo a que las conductas previstas en el artículo 154 Bis (*"para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o la información que haya otorgado resulte falsa"*), no trastocan en gran medida el bien jurídico tutelado, pues existen múltiples escenarios en los que tales conductas, al violar el procedimiento de adopción vulneran directamente, entre otros, el interés superior.

151. Resulta de notable importancia señalar que, en estos casos, la pobreza ha sido utilizada como factor determinante para lograr este tipo de ilícitos –relacionados directa o indirectamente con la adopción ilegal– porque se generan con mayor frecuencia en el caso de madres que no tienen las condiciones económicas necesarias para darse a sí mismas o a sus hijos alimentos, medicinas o atención médica, o a mujeres a las que resulta fácil engañar bajo promesas de ayuda para sus hijos. Esto es, se aprovecha la doble vulnerabilidad que implica ser mujeres pobres en este país.

152. Así, puede ser que la adopción viciada de irregularidades tenga como consecuencia algún perjuicio para el menor, al someterlo a un destino que atente contra su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad (a través de alguna forma de explotación); o bien, que dicha adopción sea la culminación de una serie de conductas que atentaron, por ejemplo, contra su derecho a permanecer en su familia biológica y que incluso pudieron haber irradiado la esfera jurídica de otras personas, como la de sus progenitores⁶⁸ (adopción ilegal).

153. En ese contexto resulta inconcuso que se actualiza un perjuicio al interés superior del menor al vulnerar el procedimiento de adopción y de ahí que se torne imperante protegerlo puesto que, aunque pudiera pensarse que la

⁶⁸ El robo de niños coloca a los pequeños en un abanico muy amplio de delitos que van desde las adopciones irregulares hasta trata de personas con fines de explotación laboral y/o sexual. El representante de la red por los derechos explicó que, de cada 10 niños robados de 0 a 4 años, 6 son varones. El robo de menores en este rango de edad es principalmente con fines de adopción ilegal. Indicó que no hay una cifra estimada del valor de los bebés en el mercado negro, detalló que en ocasiones cuando los hurtaron en comunidades pobres y los responsables los venden directamente a parejas, el precio podría ser desde los 5 o 10 mil pesos; sin embargo, recordó que también pueden ser entregados a grupos criminales.



presentación de documentos y certificados médicos apócrifos podría no representar un riesgo de consideración para el referido bien, lo cierto es que las implicaciones que dicha conducta tiene aportan elementos suficientes para presumir diverso actuar que lo pone en peligro.

154. **Además se debe tener en cuenta que las adopciones de niños, niñas y adolescentes, han venido representando desde hace varios años, uno de los principales motivos por los cuales se perpetran otros delitos alrededor del mundo, por tanto se puede afirmar que se ha convertido en una finalidad de éstas, donde se reduce al niño a nivel de mercancía comercial; de manera que el argumento de que en la mayoría de los casos de adopción los niños terminan viviendo en mucho mejores condiciones, no justificaría en modo alguno la trata de recién nacidos y menores máxime que, se insiste, su comisión conlleva otros delitos.**

155. Y respecto de los padres adoptivos que utilicen o hayan utilizado documentos o certificados médicos apócrifos para lograr la adopción o la información que proporcionen en dicho procedimiento resulte falsa, pensando en una adopción pero transgrediendo la ley, es evidente que logran satisfacer su "necesidad de hijo", sin pensar en los efectos que dicha ilegalidad tendrá en un futuro sobre el destino de ese niño, cuando su deseo o alguna urgencia médica haga necesario saber cuál es su origen, ya que la ilegalidad borra todo rastro para su rescate posible, esto es, **se privaría al menor de su derecho a la identidad**; cosificando al niño para lograr adoptarlo y satisfacer la necesidad que se tiene de criar un hijo o una hija.

156. Por ello, se insiste, es que no puede soslayarse que las conductas examinadas en el presente apartado **sí representan un riesgo para la integridad de los menores dentro del procedimiento de adopción**, pues de aceptarse con la ligereza que pretende la accionante, contribuirían a fomentar otras conductas *más graves*, en tanto se derivan de uno de los muchos delitos que pueden provenir de las redes de trata de personas.

157. Aunado a lo anterior, sobresale el hecho de que estas conductas hacen víctimas a menores de edad, los cuales por regla general requieren una protección especial, que opera en función de su edad y en relación con el grado de auto-



mía que han alcanzado a lo largo de su desarrollo, por lo que, en ocasiones, no se encuentran facultados para ejercer y defender todos sus derechos y libertades por sí mismos; de ahí que el Estado tenga que constituirse como el último garante de los mismos, ante situaciones que los pongan en una situación de riesgo.⁶⁹

158. Tal como se explicó al principio de este apartado, el bien jurídico que se tutela en el artículo 154 Bis impugnado es la integridad de los menores a través de la inviolabilidad de los procedimientos de adopción, pues es lo que se pone en peligro con las conductas enunciadas por el legislador, es decir, cuando se *presentan* anomalías en el proceso de adopción por parte del adoptante o adoptantes.

159. Además, se insiste, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo arguido por la accionante, la introducción del artículo 154 Bis, en las porciones sometidas a estudio, no resulta una medida innecesaria para inhibir esas conductas pues –considera– existen medios menos lesivos que las sanciones penales.

160. No se inadvierte que la propia Ley para la Adopción de esa entidad, en su capítulo XIII, establece un apartado relativo a las sanciones y recursos que pudieran surgir en el procedimiento que regula. Las sanciones, hacen alusión a diversos interventores en el proceso de adopción, destacando de manera especial a servidores públicos y Jueces, pero también guarda un espacio para *otras personas*.

161. En específico, el artículo 49, establece que: "**Cuando cualquier persona que participe en el proceso de adopción, directa o indirectamente, realice alguna de las prohibiciones establecidas en esta ley, falsee cualquier información o intencionalmente oculte otra que se debiera conocer, se cancelará la solicitud y la procuraduría, o cualquier persona que tenga conocimiento**

⁶⁹ La UNICEF (por sus siglas en inglés), también ha indicado que: "Los niños, niñas y adolescentes son víctimas de trata para ser sometidos a diversas situaciones que constituyen explotación, las cuales incluyen ... adopción irregular, sobre la cual indica que el 'incremento en la demanda de adopciones ha contribuido a impulsar el tráfico ilegal de bebés y niños y niñas pequeños. En algunas ocasiones madres en los países en desarrollo venden a sus bebés o niños pequeños, en otras ocasiones el infante es robado y a las madres se les dice que el bebé nació muerto'. Z. UNICEF y Unión Interparlamentaria contra la Trata de niños, niñas y adolescentes (2005) página 14."



del hecho, lo hará del conocimiento del Ministerio Público para los efectos legales que procedan."

162. Tal artículo previene a los participantes del proceso de adopción (entre ellos los adoptantes), para evitar el uso de información falsa y el ocultamiento de información durante el proceso, so pena de la cancelación de la solicitud de adopción y la vista obligada a la representación social para que proceda conforme a derecho.

163. Resalta la primera de las sanciones relativa a la cancelación de la solicitud que, en términos del artículo 14⁷⁰ de la citada normativa, es el documento mediante el cual se inicia el procedimiento ante el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Michoacán, es decir, previo al procedimiento de jurisdicción voluntaria consagrado en el Código Familiar de dicha entidad.

164. Lo anterior porque, si bien podría estimarse a esta última como una sanción menos lesiva –la cancelación de la solicitud– lo cierto es que, al estar focalizada a una parte del procedimiento de adopción, ésta carece del alcance pretendido en el artículo impugnado, que por su construcción permite la sanción a lo largo de todo el procedimiento.

165. Ahora, su establecimiento tampoco puede entenderse como una doble sanción (en la hipótesis en la que precisamente ocurra la conducta durante el procedimiento administrativo ante el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Michoacán), pues el artículo 49 antes citado es claro en adicionar a la cancelación, la denuncia penal que al efecto surgiría.

166. Y, si bien el derecho penal también establece sanciones de esa índole únicamente a través de multas, lo cierto es que, dados los elementos que circun-

⁷⁰ "Artículo 14. El proceso de adopción se iniciará presentando solicitud por escrito en la Secretaría Técnica del Consejo señalando, en su caso, nombre, edad y domicilio del menor de edad que se pretende adoptar y acompañando los documentos referidos en el artículo 11.

"Los DIF Municipales podrán recibir solicitudes de adopción, mismas que deberán remitir en un plazo no mayor a ocho días naturales a la Secretaría Técnica del Consejo.

"En este acto la autoridad estatal o municipal asesorará al solicitante respecto a la información requerida y verificará que se exhiba en su totalidad, en caso contrario notificará de inmediato al solicitante para que lo subsane. La Secretaría Técnica no tendrá por presentada la solicitud hasta tanto no se subsanen las posibles deficiencias."



dan las irregularidades en torno a la adopción, éstas no tendrían la eficacia necesaria para la inhibición de tales conductas pues la naturaleza de las redes de trata facilita la obtención de dinero y su consecuente uso.

167. Bajo tales circunstancias, este Tribunal Pleno advierte que la medida resulta ser razonable, al establecer una sanción penal privativa de libertad para el adoptante que utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos o la información que haya otorgado resulte falsa.

168. Sobre el particular, debe decirse que es criterio de este Tribunal Pleno que el legislador tiene un amplio margen de libertad de configuración para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones, entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o lleguen a causar en el conglomerado social.⁷¹

169. En tal sentido, **el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos humanos de los gobernados** (libertad personal,

⁷¹ Aprobada en sesión de 28 de agosto de 2008, de cuya ejecutoria se emitió la jurisprudencia P./J. 102/2008, visible en la página 599, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXVIII, septiembre de 2008, «con número de registro digital: 168878», que señala: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."



derecho a la propiedad, por ejemplo), **estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes** –también constitucionales– **que la sociedad considera valiosos** (vida, salud, integridad física, etcétera).

170. Asimismo, debe precisarse que esas facultades del legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional⁷² ya que, de conformidad con el principio de legalidad, el legislador penal debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque **su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder**.

171. Lo anterior, **porque el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal**; es decir, **para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo**; sin embargo, **al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales**, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

172. Ahora bien, la norma penal implica, en la mayoría de los casos, la restricción de un bien constitucionalmente protegido –la libertad– una vez que ha sido comprobada la lesión de un diverso bien –tutelado previamente en los términos antes referidos– perteneciente a un tercero.

⁷² El criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, «con número de registro digital. 170740».



173. En ese tenor, la protección de la integridad de los menores en el procedimiento de adopción constituye un bien cuya protección se encuentra en una posición preponderante dentro del sistema jurídico mexicano, por lo que su tutela a través de diversas legislaciones, incluso la penal, se encuentra justificada, máxime en el contexto advertido a lo largo de la presente ejecutoria, que es precisamente la intención de inhibir las irregularidades que puedan existir en el procedimiento de adopción y que ponen en peligro el bien jurídico tutelado.

174. Como se mencionó con anterioridad, es necesario punir tanto las acciones directamente relacionadas con el tráfico como aquellas que las propician, aun cuando éstas ocurran de buena fe –como señala el legislador federal en la ley especial– pues al existir un punto ciego en esa red, no basta con sancionar las conductas de los intermediarios, sino que se vuelve necesario atacar el problema desde todas las aristas posibles; y, como también se mencionó con anterioridad, la sanción pecuniaria no se estima suficiente para tales efectos.

175. Así, se insiste, resulta acertado que el legislador michoacano haya reflejado en el artículo 154 Bis su interés por proteger a los menores a través de una sanción privativa de libertad que pretende inhibir las conductas de los adoptantes que hacen un mal uso del procedimiento de adopción o bien, que pretenden completarlo a través de otras conductas ilícitas (contrarias a derecho).

176. En ese tenor, son infundadas las manifestaciones de la accionante, relativas a que: la previsión de castigar al adoptante que para adoptar haya utilizado o utilice documentos o certificados médicos apócrifos así como la diversa encaminada a punir el otorgamiento de información falsa, bajo el argumento de que tales conductas se encontraban ya sancionadas por diversos tipos penales pues, como se ha sostenido a lo largo de la presente ejecutoria, dicha sanción tiene un fin específico: la salvaguarda del interés superior del menor dentro del procedimiento de adopción, en cambio los otros tipos penales, se encaminan a salvaguardar bienes jurídicos tutelados diversos, como la fe pública; y que la medida impuesta transgrede el principio de *ultima ratio*.

177. Conforme a lo anterior, se reconoce la validez de las porciones normativas analizadas en el presente apartado, relativas a las formas de comisión cuando el adoptante *para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o la información que haya otorgado resulte falsa*.



(ii) Conductas relacionadas con dar un trato distinto al que corresponde al hijo o hija, frente a los principios de taxatividad y *ultima ratio* o mínima intervención penal

178. En relación con el argumento en el que la accionante sostiene que la diversa porción normativa "*un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija*" vulnera el mandato de taxatividad y de seguridad jurídica, pues no señala con claridad el sentido en el cual debe entenderse dicha expresión, y que, derivado de la violación al principio de taxatividad, se deja un amplio margen de actuación a la autoridad jurisdiccional para que determine a su arbitrio los elementos del tipo respecto de los cuales –insiste– la norma no permite tener certeza.

179. Esta Suprema Corte considera que el argumento es **esencialmente fundado**.

180. Se afirma lo anterior porque la porción normativa "*Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior*" abre un amplio catálogo de conductas que –incluso ante un argumento de valoración cultural– inmediatamente refieren, en el *peor* de los casos, a diversas formas de abuso o explotación; y en el *mejor* de los casos, a aspectos que no incumben propiamente al derecho penal o bien, que atañen únicamente a la familia.⁷³

181. Así, por ejemplo, podría pensarse que ese *trato distinto* se refiera a someter al menor adoptado a actividades como prostitución,⁷⁴ pornografía,⁷⁵ mendicidad,⁷⁶ trabajo,⁷⁷ trabajos forzados,⁷⁸ actividades delictivas⁷⁹ o bien, la

⁷³ Como el cuidado de los menores, las medidas de disciplina –siempre que no atenten contra su integridad– castigos o la propia educación para su desarrollo personal.

⁷⁴ Artículo 13 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

⁷⁵ Artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

⁷⁶ Artículo 24 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

⁷⁷ Artículo 21 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

⁷⁸ Artículo 22 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.



imposición de castigos físicos o psicológicos⁸⁰ o los lesionen⁸¹ de cualquier otra manera; lo anterior pone de manifiesto que se deja un amplio margen de discrecionalidad al operador jurídico para considerar bajo qué elementos es que puede tenerse por actualizado el delito, en perjuicio del principio de taxatividad.

182. Esto es, la porción normativa estudiada no permite conocer con certeza, claridad y precisión la conducta o conductas a las cuales se encamina la sanción penal que pretende prever, pues de su texto no se advierte que refiera a alguna en específico o bien, a un catálogo; tampoco se advierte que cuente con un parámetro o parámetros en virtud de los cuales pueda considerarse precisamente que se está realizando un trato diferenciado para estimar su configuración.

183. Y si bien el legislador no está obligado a la mayor especificidad al describir un tipo penal, lo cierto es que –como ya se dijo– para que éste pueda ser comprensible debe alcanzar *cierto grado de claridad*, a efecto de que tanto el destinatario de la norma como el operador se encuentren en aptitud de comprenderla y, en consecuencia, ésta pueda tener una cabal aplicación.

184. A mayor abundamiento, se considera que las razones señaladas con anterioridad también permitirían considerar que dicha norma contraviene el principio de última *ratio*.

⁷⁹ Artículo 25 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

⁸⁰ Segundo párrafo del artículo 126 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo: "La misma pena se aplicará a quien imponga castigos corporales físicos o psicológicos a menores de edad, debiéndose entender como castigo corporal físico o psicológico todo aquel que impacte en la psique y cause dolor, malestar, menosprecio, humillación, denigración, amenaza o miedo a la niña, niño o adolescente. Misma sanción se aplicará a profesores, entrenadores, terapeutas y demás profesionales o quienes en algún momento se encuentren en posición de poder o de resguardo de los menores de edad y les impongan dichos castigos." (Reformado mediante Decreto Legislativo 510 de 5 de abril de 2021)

⁸¹ Artículo 129 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo: "Lesiones causadas a persona menor de edad. A quien cause lesiones, con crueldad o frecuencia, a una persona menor de dieciocho años de edad, sujeta a la patria potestad, tutela o custodia del sujeto activo, se le impondrá la pena correspondiente al delito de lesiones calificadas, se decretará la suspensión de los derechos que tenga el agente en relación con la víctima y se sujetará a tratamiento psicoterapéutico." (Reformado mediante Decreto Legislativo 510 de 5 de abril de 2021)



185. Se explica: todo lo que puede entenderse por trato distinto podría incluso llevar al extremo de asimilar cuestiones culturales o poco trascendentes para el derecho penal en conductas sancionables por esa rama del derecho pues, en efecto, el legislador tiene facultades y medios para establecer sanciones menos lesivas para los adoptantes que incurran en ellas.

186. Al respecto, la Primera Sala⁸² ha reconocido que existen cuestiones que incumbe definir únicamente a la familia, ello partiendo de la idea que –generalmente y de forma inicial– son los padres los más aptos para tomar decisiones sobre sus hijos,⁸³ pues son ellos los que están en la mejor posición para tomar las decisiones necesarias para el bienestar del niño o la niña, cuando éste aún no ha alcanzado un cierto grado de autonomía para el mismo efecto.⁸⁴

⁸² Al respecto, ver la tesis de rubro y texto siguientes, derivada del amparo en revisión 1049/2017: "DERECHO A LA VIDA PRIVADA FAMILIAR. AUTONOMÍA DE LOS PADRES PARA TOMAR DECISIONES SOBRE SUS HIJOS MENORES DE EDAD. El derecho a la vida privada familiar comporta una garantía frente al Estado y a los terceros para que no puedan intervenir injustificadamente en las decisiones que sólo corresponden al núcleo familiar; entre estas facultades está el derecho de los padres a tomar todas las decisiones concernientes sobre sus hijos, como las relativas a su cuidado, custodia y control. En este sentido, la protección de la familia frente a intrusiones del Estado descansa sobre el reconocimiento de que son los padres los más aptos para tomar decisiones sobre sus hijos, lo cual se basa en la presunción de que los padres actúan siempre buscando el mejor interés de sus hijos, es decir, los padres son quienes tienen un mayor afecto por ellos; conocen mejor sus intereses y deseos, debido a su proximidad; y, por tanto, generalmente pueden sopesar de mejor manera los intereses en conflicto y tomar la mejor decisión sobre sus hijos. Así, en la medida en la que se alineen con los intereses del menor, existe un amplio espectro de decisiones que los padres toman autónomamente respecto a sus hijos que se encuentra protegido *prima facie* por el derecho a la privacidad familiar.". Registro digital: 2019241. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. III/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 716, tipo: Aislada.

⁸³ De conformidad con lo establecido en el artículo 327 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, la adopción, es una figura que se equipara, para todos sus efectos, al parentesco por consanguinidad. Esto es, el adoptante tendrá los mismos derechos y obligaciones que tienen los padres respecto de la persona y bienes de los hijos, para con el adoptado y éste a su vez respecto del adoptante en su carácter de hijo (Artículo 39 de la Ley de adopción del Estado de Michoacán de Ocampo); además, la persona adoptada y sus descendientes tienen en la familia del o los adoptantes los mismos derechos y obligaciones del hijo consanguíneo (Artículo 37 de la referida ley de adopción).

⁸⁴ Al respecto ver la tesis derivada del amparo en revisión 1674/2014 (15 de mayo de 2015): "EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS MENORES. FUNDAMENTO, CONCEPTO Y FINALIDAD DE ESE PRINCIPIO. Los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen a los niños como sujetos de derechos y partícipes activos en la toma de las decisiones que les



187. Este reconocimiento está basado en la presunción de que los padres actúan siempre buscando el mejor interés de sus hijos. Los padres son quienes tienen un mayor afecto por ellos; conocen de mejor manera sus intereses y deseos, debido a la proximidad con los mismos; y, por tanto, los padres generalmente pueden sopesar de mejor manera los intereses en conflicto y tomar la mejor decisión sobre sus hijos.

188. En ese tenor, como correctamente señala la accionante, además de no haber certeza sobre los tratos que podrían encuadrar el elemento *un trato distinto al de un hijo o una hija*, éstos podrían entenderse, en su justa medida, como cuestiones culturales; las cuales resultaría excesivo asimilar –en todos los casos– como conductas punibles penalmente.

189. Aunado a ello, permitir que se funde una sanción diversa a las ya existentes, sería una medida excesiva que podría derivar no sólo en una violación al principio de mínima intervención, sino también establecer una doble punición en perjuicio de los justiciables.

190. En ese entendido, el medio de comisión sometido a examen en estas líneas no puede asimilarse a los antes estudiados puesto que su establecimiento por parte del legislador sí trastoca el principio de *ultima ratio*.

191. Conforme a lo hasta aquí expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera necesario declarar la invalidez de la porción normativa "*trato distinto al que corresponde a un hijo o hija*" del artículo 154 Bis del Código

conciernen, de manera que ejercen sus derechos de forma progresiva en la medida en que desarrollan un nivel de autonomía mayor, lo cual se ha denominado 'evolución de la autonomía de los menores'. En ese sentido, la evolución de las facultades, como principio habilitador, se basa en los procesos de maduración y de aprendizaje, por medio de los cuales los menores adquieren progresivamente conocimientos, facultades y la comprensión de su entorno y, en particular, de sus derechos humanos; asimismo, el principio referido pretende hacer de los derechos de los niños, derechos efectivos que puedan ser ejercidos y determinados por ellos. Así, en la medida en que los niños adquieren competencias cada vez mayores, se reduce su necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades respecto de decisiones que afectan su vida.". Registro digital: 2009925. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXV/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 305, tipo: Aislada.



Penal del Estado de Michoacán de Ocampo, porque al sancionar penalmente la referida conducta atribuible al padre o madre adoptivos,⁸⁵ viola el principio de taxatividad e incluso incide en el diverso de *ultima ratio* o mínima intervención penal, ya que existen vías menos lesivas que el derecho penal para sancionarlo, y de lo contrario se contribuiría al uso abusivo del poder al existir, además, otros tipos que sancionan las conductas que pudiera ocasionar ese trato distinto.

192. En efecto, aun cuando la intención del legislador al sancionar penalmente el trato distinto al hijo adoptivo que el que corresponde a un hijo o hija, fue con el objetivo de preservar el interés superior del menor y protegerlo contra conductas ilícitas usando para ello la amenaza de una pena, esa medida disuasiva del legislador no puede justificar el empleo del *ius puniendi* precisamente ante la indeterminación de lo que debe entenderse por *un trato distinto*. Así, no es adecuado recurrir al derecho penal y sufrir las consecuencias de una condena, si el fin de tutela pretendido (o fines), podría alcanzarse a través de instrumentos no penales.

⁸⁵ Aunado a ello, es criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las normas que condicionan la pérdida de la patria potestad a que con la **conducta indebida de quienes la ejercen, se comprometa o se pueda comprometer la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, son inconstitucionales.**

Al respecto resultan ilustrativas las ejecutorias recaídas a los siguientes asuntos: amparo directo en revisión 12/2010, resuelto en sesión de once de marzo de dos mil once, del que derivó la tesis «1a. CCV/2011 (9a.)», de rubro: "PÉRDIDA DE PATRIA POTESTAD. LA PORCIÓN NORMATIVA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4.224 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECE UN REQUISITO ADICIONAL AL ABANDONO DE LAS OBLIGACIONES ALIMENTARIAS POR MÁS DE DOS MESES, ES INCONSTITUCIONAL."; amparo directo en revisión 77/2012, resuelto en sesión de veintiocho de marzo de dos mil doce, del que derivó la tesis «1a. CXVIII/2012 (10a.)», de rubro: "PATRIA POTESTAD. EL ARTÍCULO 598, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, EN LA PARTE QUE CONDICIONA LA PÉRDIDA DE AQUÉLLA A QUE SE DEMUESTRE QUE QUIENES LA EJERCEN COMPROMETIERON LA SEGURIDAD O MORALIDAD DEL MENOR, ES INCONSTITUCIONAL."; y el diverso amparo directo en revisión 4698/2014, resuelto en sesión de seis de abril de dos mil dieciséis, del que derivaron la tesis «1a. CCXXXVII/2016 (10a.)», de rubros: "PÉRDIDA DE PATRIA POTESTAD. EL ARTÍCULO 497, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA EN QUE CONDICIONA LA SANCIÓN A QUE PUDIERE COMPROMETERSE LA SALUD, LA SEGURIDAD O LA MORALIDAD DE LOS MENORES, ES INCONSTITUCIONAL." y «1a. CCXXXVIII/2016 (10a.)», "PÉRDIDA DE PATRIA POTESTAD POR 'MALOS TRATAMIENTOS' PREVISTA EN EL ARTÍCULO 497, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. PARA SU PROCEDENCIA, CORRESPONDE AL JUEZ DETERMINAR, DE ACUERDO CON LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO, SI LA SANCIÓN ES IDÓNEA CONFORME AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR."



193. Conforme a lo anterior, lo conducente es declarar la invalidez de la porción normativa "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o*" en los términos antes expuestos.

II. Impugnación de las penas

(i) Pérdida de la patria potestad y cualquier otro derecho

194. Sobre este punto la accionante sostiene que la invalidez radica en que la condena que declara la pérdida de la patria potestad y de *cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima* es violatoria del principio de taxatividad; que, además, podría trascender, inclusive, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes, en contravención de su interés superior. Tal argumento es esencialmente fundado, conforme a las siguientes consideraciones.

195. En primer lugar, se debe señalar que le asiste la razón a la accionante en cuanto a que la porción normativa que sanciona al sujeto activo con la *pérdida de cualquier otro derecho* pugna con el principio de taxatividad reseñado en líneas anteriores.

196. La porción normativa atinente a la sanción de mérito no resulta clara ni precisa, en la medida en que el legislador local no especifica, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia (alimentos, filiación, sucesiones, guarda y custodia, tutela, derechos usufructuarios, etcétera), cuáles son esos derechos a los que hace alusión y que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que incluso se hacen presentes en legislaciones de diversa naturaleza, como por ejemplo: en la Ley Agraria, en sus artículos 17, 18 y 19; en la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 114 y 115, y en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 26, 67 y 121.

197. Aunado a ello, este Tribunal Pleno advierte que la sanción enunciada no contempla un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito será privado de esos derechos familiares. Lo que desde luego propicia, por una parte, la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle al



sujeto activo que conozca de manera específica los derechos que *perderá* como consecuencia de sus actos ni el plazo conforme al cual pudiera ser sancionado.

198. Por otra parte, genera arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su prudente arbitrio– tendrá que configurar la sanción punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, así como las de los derechos sucesorios, conforme a lo establecido en los ordenamientos al efecto aplicables.

199. Lo cual, incluso, podría repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como se advertiría de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de la seguridad social y agrario.

200. Tales manifestaciones son las que evidencian la franca violación al mandato de taxatividad, el cual, dicho sea de paso, exige que las normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se impondrán a quienes incurran en ellas, lo cual no sucede en el caso en particular, ya que como se vio, la disposición impugnada no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que se determine qué derechos son los que podrían ser desarticulados de la esfera jurídica del sujeto activo, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

201. Similares consideraciones se sustentaron, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 61/2018⁸⁶ y 84/2019.⁸⁷

202. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte que por la forma en que el legislador determinó su imposición, las penas relativas a la pérdida de la patria potestad y de cualquier otro derecho –antes analizada– son penas fijas y de ahí que sean contrarias a los artículos 14 y 22 del Pacto Federal.

⁸⁶ Mayoría de ocho votos, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

⁸⁷ Unanimidad de once votos, en sesión de veinte de julio de dos mil veinte.



203. Para efectos del presente estudio, es menester recordar que –como se explicó en el apartado anterior– el legislador, al momento de instituir las penas como parte de sus facultades de creación de normas, debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

204. Por ello, el control constitucional que recaiga a las normas sometidas a ese escrutinio debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción social del sentenciado.

205. El cumplimiento de esa relación de proporcionalidad entre los fines de la pena y su cuantía, puede cumplirse en diferente grado por parte del legislador, que es quien en primer lugar debe establecer el orden de prevalencia de tales objetivos a través de sus decisiones legislativas, siempre que guarde un equilibrio adecuado y suficiente entre ellos, que de ninguna manera implique hacer nugatorio alguno de tales fines.

206. En ese sentido, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 86/2016,⁸⁸ el Pleno de este Alto Tribunal reiteró que, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.

207. La culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación; esto es, nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es reprochable. Así, las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la determinación del nivel de reproche y la eventual imposición de penas a cada caso concreto, atendiendo tanto a la mag-

⁸⁸ Unanimidad de once votos, dieciocho de junio de dos mil diecinueve.



nitud del daño o puesta en peligro del bien jurídico, como a las circunstancias particulares del caso concreto.

208. Es por ello que, según lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el Juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo –como se precisó– al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.

209. Tomando en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento en que el juzgador determina la pena al sujeto activo, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.

210. Para los efectos que interesan en este caso concreto, debe subrayarse que el principio de legalidad en materia penal:

a) Exige que sólo puedan ser impuestas las penas establecidas por el legislador democrático, como garantía de certeza y seguridad, en función de los derechos de libertad personal y propiedad de los gobernados.

b) Prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, 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.

c) Impide que se sancionen conductas con base en leyes que no se encontraban vigentes al momento en que se generaron.

211. Esas tres directrices constitucionales inciden, desde luego, en la labor del Juez penal, que no puede crear tipos criminales y/o penas novedosas, a partir de sus sentencias, sin contravenir cada uno de los principios.



212. Por las razones apuntadas, las porciones normativas que se estudian en el presente acápite, en la parte que contemplan como sanción para el adoptante que incurra en las conductas enunciadas en el artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo la pérdida de la patria potestad, así como de cualquier otro derecho que aquél pudiera tener sobre el adoptado, son sanciones penales fijas, pues las impone invariablemente en todos los casos, con independencia del grado de culpabilidad que, en su caso, haya estimado conveniente el Juez penal.

213. Lo anterior, ya que de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el Juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

214. Por tanto, mediante la imposición de tales penas, el legislador no proporciona los elementos indispensables que hagan posible la individualización de la pena por parte de la autoridad judicial. Cualquiera que sea la conducta desplegada y las circunstancias de hecho acaecidas, la indefectible pérdida de las referidas prerrogativas, para todos los casos, cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo el injusto penal, ya que la inflexibilidad que supone un espacio de tiempo fijo genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre la gravedad del delito cometido y su imposición.

215. En tal sentido, las porciones normativas a las que se ha hecho referencia, al tratarse de sanciones fijas en los términos antes precisados, son inconstitucionales porque la ley cuestionada no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla. Motivo por el cual su prescripción resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, al contemplar, además de la sanción privativa de libertad y la multa correspondiente, la pérdida de la patria potestad y de cualquier otro derecho.

216. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en cuanto a que la pérdida de patria potestad como medida de sanción (estre-



chamente relacionada con la porción normativa analizada en líneas anteriores) resulta desproporcionada.

217. En efecto, al fallar la diversa acción de inconstitucionalidad 11/2016,⁸⁹ el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 429 Bis A, párrafo primero, que disponía: "Bajo pena de suspenderse o declararse la pérdida de su ejercicio"; así como el artículo 459, fracción IV, ambos del Código Civil del Estado de Oaxaca en tanto establece: "La patria potestad se pierde: ... IV. Cuando el que la ejerce produce actos de alienación parental."

218. Lo anterior, debido a que dicha medida (tomada por el legislador para inhibir la alienación parental) vulneraba **el derecho de los menores a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores**.

219. Y, si bien en aquella ocasión se sostuvieron razonamientos relativos a la suspensión y pérdida de la patria potestad en un ámbito civil, lo cierto es que tales consideraciones, por igualdad de razón, son aplicables al presente estudio. Sin que sea óbice a lo anterior que, en el caso de la norma aquí impugnada, dicha patria potestad se ejerza respecto del menor hijo adoptado, pues en el asunto referido no se hizo distinción alguna respecto del origen que tuvo el ejercicio de la patria potestad.

220. Ahí se destacó que las medidas como la pérdida de la patria potestad, la reasignación de la guarda y custodia, así como la privación de un régimen de convivencias, en sí mismas, no son inconstitucionales, aun cuando entrañen una separación de los menores de uno o ambos padres, pero sí deben entenderse como excepcionales y deberán estar justificadas precisamente en el interés superior de los menores, pues en ellas necesariamente convergen las necesidades de protección de diversos derechos de éstos, que se impone jerarquizar y ponderar en su propio beneficio.

⁸⁹ Mayoría de ocho votos respecto a la invalidez artículo 429 Bis A, párrafo primero, en la porción normativa "Bajo pena de suspenderse o declararse la pérdida de su ejercicio", del Código Civil para el Estado de Oaxaca. Mayoría de nueve votos respecto a la invalidez del artículo 459, fracción IV, del Código Civil para el Estado de Oaxaca. Veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete.



221. Por ello, se concluyó que dichas medidas, más que ser vistas como sanciones civiles a los padres, deben entenderse como medidas en beneficio de los hijos; de ahí que en las determinaciones judiciales que las decreten se ha de valorar si las mismas resultan idóneas, necesarias y eficaces conforme a las circunstancias del caso, para procurar el bienestar de los menores de edad a la luz de su interés superior.

222. La suspensión o la pérdida de la patria potestad implican, en lo que aquí interesa, que el progenitor que ha sido suspendido o ha perdido el ejercicio de la patria potestad, no puede tener a su cargo la guarda y custodia del hijo, y sólo por determinación judicial, si se estima conveniente para el menor, podrá establecerse un régimen de visitas y convivencias, como ejercicio del derecho del niño, niña o adolescente a mantener sus relaciones afectivas con dicho progenitor.

223. De manera que la suspensión o la pérdida de la patria potestad como consecuencia de actos de alienación parental, necesariamente conlleva que el padre o madre que se considere "alienador", si se encuentra en ejercicio de la guarda y custodia, sea privado de ella y ésta la tenga, por regla general, el otro progenitor; y, a lo sumo, a juicio del Juez, podrá tener un régimen de visitas y convivencias con el hijo o hija, si se estimara conveniente para este último, sino, el menor quedará impedido del contacto con el padre o madre alienador.

224. Por tanto, la medida de suspensión o pérdida de la patria potestad es una medida de separación entre el progenitor alienador y el hijo víctima de la violencia, que impacta en la vida de ambos; es decir, no sólo es una medida sancionadora de la conducta del padre o madre que ejerce la violencia contra el menor de edad, sino que trasciende a este último, *pues es el destinatario esencial de la misma*, y en ese sentido, se reitera, *ha de constituirse primordialmente como una medida de protección de sus derechos*.

225. Así, se dijo que el hecho de que una norma prevea como medida o consecuencia jurídica la suspensión o pérdida de la patria potestad respecto de alguna conducta reproachable de quienes la ejercen cometida contra el niño, niña o adolescente, no debe conducir al juzgador en todos los casos y de manera



automática a que, acreditada la conducta, necesariamente deba decretarse la medida.

226. Esto, porque conforme al interés superior del menor, los Jueces están constreñidos a ponderar las circunstancias del caso y los diversos derechos de los menores que se vean involucrados, para decidir conforme a ese principio si la medida legislativa, en el caso concreto, es necesaria por ser la más idónea y eficaz para proteger al niño, puesto que **la patria potestad**, antes que un derecho de los padres, es una función que se les encomienda en beneficio de los hijos; por tanto, su suspensión o su pérdida, debe obedecer al interés superior de éstos.

227. En ese contexto, **es dable colegir que la porción normativa estudiada en estas líneas también falta al orden constitucional al imponer de manera terminante la pérdida de la patria potestad, lo cual impide al juzgador valorar la pertinencia de esa sanción y las implicaciones que conllevaría en la esfera jurídica del menor víctima del delito de omisiones de cuidado.**

228. Así, lo procedente es declarar la invalidez de las porciones normativas que contienen las sanciones relativas a que el sujeto activo *perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima.*

(ii) La autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia

229. Finalmente, se estima que el precepto impugnado, en la porción normativa que señala como consecuencia de la comisión del ilícito penal respectivo el que *la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*, reproduce el mismo vicio que las sanciones estudiadas en el inciso anterior y, además, resulta lesivo del interés superior del menor en los términos que se determinan a continuación.

230. En efecto, en suplencia de la deficiencia de la queja, este Tribunal Pleno estima que en la sanción estudiada tampoco se establecen parámetros mínimos y máximos para la individualización de la sanción; y, en consecuencia,



no permite al juzgador que ejerza su arbitrio judicial para graduar la pena; sino que en todos los casos, de manera invariable, debe imponer la misma sanción, esto es, poner al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.

231. Por tanto, no es factible analizar la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste se colocó, las circunstancias de modo, tiempo y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención, la edad, nivel de educación, costumbres, condiciones sociales económicas y culturales del sujeto activo, así como los motivos que lo impulsaron a delinquir; ello, entre otros elementos indispensables para individualizar la sanción, en función del caso en concreto que se juzgue, por lo que se vulnera invariablemente el artículo 22 constitucional.

232. Además, no se toma en cuenta el grado de afectación que esta extrema medida pudiera causar en el menor adoptado porque no permite analizar el tipo de relación o la cercanía entre el pasivo y el activo, incluso con su familia, ni el tiempo que hayan llevado en convivencia; erigiéndose también como una sanción al propio niño, niña o adolescente, a quien se le privaría del derecho a crecer en familia y al desarrollo dentro de un hogar que le proporcione afecto, cuidado, seguridad, salud y educación.

233. En efecto, se pierde de vista que, en los procesos de adopción, lo que importa es el bien de los menores y, en ese sentido, se deben prever las medidas que se estimen necesarias para salvaguardarlos; por lo que, previo a aplicar tal medida, se le debe dar intervención a la niña, niño o adolescente para escuchar su opinión en relación con la controversia que les afecte.

234. Lo anterior, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional y las diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y de la Convención sobre los Derechos del Niño, corresponde a las autoridades en el ámbito de sus funciones la de asegurar la protección y ejercicio de sus derechos, así como la toma de medidas necesarias para su bienestar, teniéndose como consideración primordial, el que deba atenderse al interés superior del menor.



235. En efecto, en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁰ y el artículo 14 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁹¹ se establece el derecho que asiste a los menores de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten. Sin embargo, la opinión del menor debe tomarse en cuenta, siempre y cuando dicho menor esté en condiciones de formarse un juicio propio, lo que implica que las autoridades que conocen del procedimiento judicial, en cada caso tendrán que ponderar la intervención del menor, atendiendo a su edad, condiciones de madurez y si éste tiene juicio propio. Esto es, antes de tomar la decisión de separar al menor de su familia adoptiva se deben valorar todas las circunstancias señaladas en el presente apartado.

236. En ese tenor, debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada, al contener una sanción fija que no permite que el Juez analice en primer lugar, conforme al interés superior del menor, la proporción y razonabilidad de su decisión.

237. SEXTO.—**Análisis de constitucionalidad del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.**⁹² La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la validez constitucional del referido artículo bajo el argumento toral de que la norma es imprecisa, es decir, que contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues impone

⁹⁰ "Artículo 12.

"I. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

"II. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

⁹¹ "Artículo 14. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les preserve la vida, a la supervivencia y al desarrollo.

"Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar el desarrollo y prevenir cualquier conducta que atente contra su supervivencia, así como para investigar y sancionar efectivamente los actos de privación de la vida."

⁹² "Artículo 181 Bis. La mujer embarazada tendrá derecho a recibir alimentos desde el momento de la concepción y a cargo del progenitor. En caso de incumplimiento se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa, así como la reparación integral del daño."



al progenitor no gestante la obligación de proporcionar alimentos a la mujer o persona gestante desde el momento de la concepción. Término que –a juicio de la accionante– está sujeto a múltiples interpretaciones dependiendo de la perspectiva (científica, ética, moral, religiosa, etcétera) que se tome para dicha exégesis.

238. Señala que tal norma es contraria al principio de proporcionalidad en materia alimentaria, pues sustenta la obligación para el progenitor no gestante en el solo hecho de que existe el embarazo y no en la necesidad de la persona acreedora y la posibilidad del deudor, como dicta el referido principio.

239. En diversa línea, argumenta que, el legislador fue omiso en advertir que al punir con una pena privativa al deudor alimentario que se encuadrara en la conducta de ese artículo, se desprotegía en mayor medida al progenitor gestante y al potencial nuevo ser, pues al estar privado de su libertad se tornaba improbable que esta persona siguiera cumpliendo con cualquier tipo de obligación (alimentaria, de convivencia, familiar, etcétera) hacia los sujetos pasivos de la conducta, máxime que la conducta –incumplimiento de las obligaciones en materia alimentaria– de ninguna manera implica la realización de un daño efectivamente ocasionado, sino sólo una posibilidad.

240. Finalmente, recalcó que, la tipificación de este delito vulneraba el principio de mínima intervención penal en tanto, existían medidas menos lesivas para constreñir al deudor alimentario a cumplir con su obligación puesto que la sanción penal tenía la capacidad de hacer nugatorios e incluso perjudicar no sólo los derechos alimentarios del deudor o deudores, sino también otros relacionados con la familia.

241. La norma impugnada es del tenor siguiente:

"Título octavo

"Delitos contra el cumplimiento de la obligación alimentaria

"Capítulo único

"Delitos contra el cumplimiento de la obligación alimentaria

"Artículo 181 Bis. La mujer embarazada tendrá derecho a recibir alimentos desde el momento de la concepción y a cargo del progenitor. En caso de



incumplimiento se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa, así como la reparación integral del daño."

242. Como punto de partida, se estima oportuno precisar que el análisis del presente asunto amerita abordarse desde una óptica interpretativa especialmente sensible e incluyente, dada la evidente tendencia de la norma impugnada para *equilibrar* relaciones históricamente desiguales. Esto es, el presente asunto se estudiará con perspectiva de género:⁹³

"IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, exige que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género, que constituye un **método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad.** De ahí que los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación, toda vez que el Estado debe velar por que en toda controversia jurisdiccional, donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta se tome en cuenta, a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. Así, la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas, por lo que el juzgador debe determinar la operabilidad del derecho conforme a los preceptos fundamentales consagra-

⁹³ "Lo anterior porque este Tribunal Pleno advierte que la situación en la que se encuentran los sujetos pasivos de la norma y que el legislador intenta proteger –mujeres embarazadas y personas gestantes– se encuentran en un doble estado de vulnerabilidad: son mujeres y personas de la diversidad sexual, las cuales históricamente se han encontrado en una situación de desventaja social y cultural respecto de los hombres; y al encontrarse en estado de gestación dicha vulnerabilidad se magnifica respecto de los progenitores no gestantes, no sólo en los ámbitos referidos, sino también en el económico y laboral."



dos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia; por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, el juzgador debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y barreras culturales y lingüísticas."⁹⁴

243. En ese orden, este Tribunal Pleno considera importante reconocer la intención del legislador⁹⁵ al establecer el delito contenido en el artículo impugnado. En una búsqueda por eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, el legislador identificó que, durante el periodo de gestación, la mujer se ve en un especial estado de vulnerabilidad.

244. Se señaló que el hecho de que las mujeres tengan que solventar solas su maternidad, sin el apoyo del progenitor no gestante, puede asimilarse como un tipo de violencia económica, en la cual la mujer o persona gestante se encuentra completamente sola ante todas las responsabilidades que implica ese periodo en el que, además, deben enfrentarse gastos extraordinarios necesarios para el bienestar tanto del producto como de la madre.

245. De lo anterior se advierte que el fin del legislador fue el de **proteger a la mujer embarazada**, pues *no existía ningún tipo de legislación que obligara al hombre a cubrir los daños causados por este tipo de conducta y, al no existir sanción, podría ponerse a otras mujeres en una situación de igual riesgo.*

246. Ahora bien, antes de entrar al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante, resulta conveniente precisar que este Tribunal

⁹⁴ Registro digital: 2009998. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: P. XX/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 235, tipo: Aislada.

⁹⁵ Congreso de Michoacán. Gaceta parlamentaria No. 131 B, Tercera Época. Morelia, Michoacán, 15 de febrero de 2021, página 6.



Pleno no inadvierte que la conducta sancionada en la norma que se impugna ya se encuentra prevista en el Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.

247. Se explica. Tanto la conducta –en términos generales– como la pena prevista por el artículo impugnado, se encuentra tipificada en el diverso artículo 181, perteneciente al capítulo único, del título octavo, correspondiente a los delitos contra el cumplimiento de la obligación alimentaria. Ello, hace posible colegir que fue voluntad del legislador michoacano, desde la promulgación del Código Penal de dos mil catorce, sancionar a los deudores alimentarios que incumplan con la obligación alimenticia. El artículo 181 del referido ordenamiento establece:

"Artículo 181. Incumplimiento de la obligación alimentaria

"A quien incumpla con su obligación de dar alimentos a la persona que tiene derecho a recibirlos se le impondrá de seis meses a tres años de prisión o de cincuenta a doscientos días multa y pago en calidad de reparación del daño de las cantidades no suministradas oportunamente.

"Para los efectos de este artículo, se tendrá como consumado el delito aun cuando el acreedor alimentario haya sido dejado al cuidado o reciba ayuda de un tercero."

248. Lo anterior podría implicar a primera vista que existiera un concurso aparente de normas, ante la existencia de dos normas susceptibles de aplicarse al caso concreto, lo cual incidiría no sólo en el principio de taxatividad, sino también en el de seguridad jurídica, pues habría cierto margen de arbitrariedad por parte de los operadores de la norma al momento de aplicarla.

249. Sin embargo, de un estudio detallado de la misma se advierte que el precepto impugnado es, en relación con el último tipo transcrito, una norma especial. Ello, porque el artículo 181 del Código Penal para el Estado de Michoacán no especifica quiénes se consideran sujetos activos de dicha norma (ascendientes, descendientes, cónyuges, etcétera) y es precisamente en virtud de esa indeterminación que el legislador michoacano estimó necesario proteger espe-



ofícamente el derecho con el que cuentan las personas en estado de gestación a recibir alimentos.⁹⁶

250. Esta noción, conocida como *principio de especialidad* (*lex specialis derogat lex generalis*) contenido –en este caso– en el segundo párrafo del artículo 15 del propio Código Penal,⁹⁷ enuncia que cuando se relacionan dos o más tipos, uno de ellos excluye al otro, en la medida que abarca las mismas características que el excluido, pero agregando alguna nota complementaria que toma en cuenta otro punto de vista en cuanto a la lesividad.

251. En este caso, el tipo con mayor número de características es especial respecto del otro, que es general. Esta relación de subordinación se presenta en la forma de encerramiento conceptual, pues no se concibe la realización de una acción que encuadre en el tipo especial sin que al mismo tiempo lo haga en lo general. Por tanto, el precepto especial se aplicará con preferencia al general.⁹⁸

252. La necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas (o personas gestantes), como se señaló en líneas anteriores, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante (que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas) ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

253. Aun cuando el artículo 181 Bis contiene todos los caracteres de la ley general (181), aquél también incluye caracteres particulares que constituyen, a

⁹⁶ Además, el artículo 443 del Código Familiar para Michoacán de Ocampo reconoce que en los alimentos se deben contemplar los gastos de embarazo y parto.

⁹⁷ "Artículo 15. Principios de especialidad, consunción y subsidiariedad.

"Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones la especial prevalecerá sobre la general."

"Las reglas generales que establece este código serán aplicadas a los tipos penales en leyes especiales."

⁹⁸ Contradicción de tesis 33/2004, fallada por la Primera Sala en sesión de 19 de enero de 2005 por mayoría de tres votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y José Ramón Cossío Díaz (ponente) en contra del voto de los señores Ministros Juan N. Silva Meza y presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



su vez, los elementos del delito. En concreto, tales particularidades establecen de manera específica: al sujeto activo (progenitor no gestante), al sujeto pasivo (mujer, persona gestante) y el momento en el que se configura el delito (el incumplimiento desde el momento de la concepción).

254. Ahora, al tomar en cuenta lo expresado por el legislador al momento de enunciar la norma y complementarlo con los presupuestos del principio de especialidad, se pone de manifiesto la intención del creador de la norma, para establecer un tipo penal especial que castigue el incumplimiento de la obligación alimentaria en favor de la mujer (o persona gestante) embarazada.

255. Entonces, dicho tipo tendrá aplicación preferente respecto a los supuestos en los que la persona gestante no sea acreedora a dicha prerrogativa, en función de otra calidad que derive de alguna otra institución del derecho civil o familiar en relación con su situación frente al progenitor no gestante como deudor alimentario, como sería ante el matrimonio o el concubinato, tal como se verá más adelante.

256. La justificación que orienta el actuar del legislador para diferenciar la conducta de incumplimiento genérica (respecto de relaciones de familiares) y la especial (surgida del embarazo), tiene como punto de partida la alta incidencia con la que se presentan distintos tipos de violencia contra la mujer que no son sancionados, como la económica, y el porcentaje de hogares que son sostenidos únicamente por una mujer.⁹⁹

257. El fin último de establecer esa diferenciación del tipo genérico al especial descansa en que, desde la perspectiva del legislador, *"en la medida que logremos erradicar los diferentes tipos de violencia que enfrentan las mujeres, estaremos previniendo e inhibiendo los feminicidios, y es que las mujeres muchas veces se tienen que enfrentar a situaciones de violencia y discriminación en los diferentes ámbitos donde se desarrollan, como por ejemplo en el hogar, en la escuela, en el trabajo e incluso en las diferentes relaciones humanas."*

⁹⁹ El legislador hace referencia a que según estadísticas del INEGI en el 33% de los hogares es una mujer quien se hace cargo de proveer lo que se requiere para esa familia, como lo es comida, vestido, asistencia médica, educación, diversiones, apoyo moral, deberes de crianza, entre otros.



258. En ese tenor, se consideran infundados los argumentos de la accionante en los que aduce que la norma contenida en el artículo 181 Bis impugnado, es contraria al principio de proporcionalidad en materia alimentaria, pues sustenta la obligación únicamente en la existencia del embarazo y no en la necesidad de la persona acreedora y la posibilidad del deudor para prestarla, generando una presunción que desconoce los principios de la referida materia.

259. Si bien es cierto que los alimentos como figura del derecho familiar se rigen por una serie de principios o características,¹⁰⁰ no le asiste la razón a la Comisión accionante al señalar que la norma impugnada viola el principio de proporcionalidad, porque la aplicación de ese principio cobra sus efectos de manera previa, en la vía judicial civil o familiar, a través de un convenio o una resolución judicial.

260. Esto es, no puede pensarse en que sea el Juez penal el que determine la obligación alimentaria, conforme a los principios invocados por la accionante, pues es hasta que dicha obligación se encuentra determinada por el Juez civil o familiar y se incumple, cuando se actualiza el tipo; es en ese momento que cobra jurisdicción el Juez penal, precisamente, para sancionar desde la perspectiva penal ese incumplimiento.

261. En ese contexto, tampoco es viable entender que la norma impone al juzgador penal la obligación de determinar cuestiones atinentes al orden familiar

¹⁰⁰ **Artículo 444.** La obligación alimentaria tiene las siguientes características:

"I. Es recíproca, puesto que el obligado a darla tiene a su vez el derecho de recibirla;

"II. Es personalísima, toda vez que se asigna a determinada persona en razón de un derecho adquirido y obliga también a otra persona específica a proporcionarla, salvo los casos que en materia de sucesiones prevé la ley;

"III. Es proporcional, debido a que los alimentos han de ser proporcionados conforme a la posibilidad del que los da y a la necesidad de quien los recibe;

"IV. Es imprescriptible, en tanto que no se extingue, aunque el tiempo transcurra sin que se haya ejercido el derecho;

"VI. Es irrenunciable, en tanto no puede ser objeto de renuncia;

"VI. Es innegociable, es decir, no es objeto de transacción entre las partes;

"VII. Es incompensable, ya que no es extinguido a partir de concesiones recíprocas;

"VIII. Es inembargable, pues legalmente está constituida como uno de los bienes no susceptibles de embargo; y,

"IX. Es intransferible, en virtud de que surge de una relación familiar específica."



(como la calidad de progenitor no gestante, por ejemplo) porque eso es materia de prueba en un procedimiento específico e independiente al iniciado con motivo del incumplimiento y que incluso se lleva ante una autoridad distinta.

262. No pasa inadvertido el argumento consistente en que la obligación de proporcionar alimentos se sustenta únicamente en la existencia del embarazo y no en la necesidad de la persona acreedora y la posibilidad del deudor para prestarla, generando una presunción que desconoce los principios de la materia.

263. Al respecto, se debe señalar que aceptar como válido dicho planteamiento minimiza lo delicado que es un embarazo y minaría no sólo el objetivo de la norma, sino que también acarrearía la perpetuación de ideas preconcebidas basadas en un estereotipo de género.¹⁰¹

264. Es menester destacar que las obligaciones de los Estados en relación con la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, no sólo se reducen al respeto y garantía de los derechos involucrados, sino también comprenden la participación los mismos a través de acciones afirmativas que permitan la efectivización de tales derechos.

265. Las Salas de esta Suprema Corte ya han dicho en diversos precedentes que el orden social de género reparte valoración, poder, recursos y oportunidades de forma diferenciada a partir de la interpretación del cuerpo de las personas y de la asignación binaria de la identidad sexual, y al hacerlo, es susceptible de determinar también el acceso a los derechos. Este orden, al ser parte de la cultura muchas veces incuestionada, provoca que las leyes, políticas

¹⁰¹ En el *Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos definió los estereotipos de género como una preconcepción sobre los atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente.

En la misma sentencia, el tribunal interamericano asocia la subordinación de las mujeres a prácticas basadas en estereotipos de género, socialmente dominantes y persistentes, y argumenta que la creación y uso de estereotipos es causa y consecuencia de la violencia de género en contra de las mujeres. Concluye que el efecto nocivo de estos estereotipos se agrava cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades.

Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") c. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas; párrafo 401.



públicas e interpretaciones que se hacen de las mismas tengan impactos diferenciados en las personas según la posición que ese orden les asigna.¹⁰²

266. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la CEDAW, las obligaciones específicas para eliminar la discriminación contra las mujeres, incluyen, entre otras cuestiones, modificar o derogar las normas, usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres; adoptar las medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban discriminación contra la mujer, y efectuar las medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con el fin de abandonar los prejuicios y prácticas consuetudinarias basadas en la idea de inferioridad o superioridad de los sexos a partir de roles estereotipados. Igualmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, en sus artículos 1, 2, 5, 6, 7 y 8, exige la modificación de patrones socioculturales de subordinación.

267. Los estereotipos de género resultan discriminatorios y adquieren relevancia jurídica cuando, con base en ellos se impone una carga; se niega un beneficio, o se margina a la persona vulnerando su dignidad. El análisis jurídico de los estereotipos de género implica la identificación de su presencia para

¹⁰² Amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de 23 de marzo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, aprobado por unanimidad de 5 votos; amparo directo en revisión 4811/2015, resuelto en sesión de 25 de mayo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por unanimidad de 4 votos. Ausente: la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; amparo directo en revisión 912/2014, resuelto en sesión de 5 de noviembre de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, aprobado por unanimidad de 5 votos; amparo directo en revisión 2655/2013, resuelto en sesión de 6 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, aprobado por mayoría de 4 votos. En contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; amparo directo 12/2012, resuelto en sesión de 12 de junio de 2013, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, aprobado por mayoría de 3 votos. En contra de los emitidos por el Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas; amparo directo en revisión 6181/2013, resuelto en sesión de 7 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por unanimidad de 5 votos; amparo directo en revisión 4906/2017, resuelto en sesión de 7 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, aprobado por unanimidad de 5 votos; amparo directo en revisión 5490/2016, resuelto en sesión de 7 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por unanimidad de 5 votos; amparo en revisión 601/2017, resuelto en sesión de 4 de abril de 2018, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, aprobado por unanimidad de 5 votos; entre otros.



evitar que su reproducción deliberada o inconsciente menoscabe o anule de manera injusta y arbitraria el acceso a los derechos que les corresponden.

268. Conforme a lo anterior, no puede aceptarse que –como pretende la accionante– la obligación alimentaria no pueda tener como único hecho generador la existencia del embarazo, puesto que ello sería equivalente a desconocer la especial situación en la que, generalmente, se encuentran las mujeres embarazadas (personas gestantes) y que puede incluso concurrir con otros aspectos de vulnerabilidad, como son la pobreza, marginación y analfabetismo. Incluso, en supuestos de violencia de género, el incumplimiento de los deberes de asistencia constituye una forma más mediante la cual el varón ejerce violencia sobre la mujer.

269. De esa manera, es posible concluir que la obligación de dar alimentos a la mujer embarazada surge a cargo de la persona que tiene el deber legal de manutención del menor que, en el caso de la norma impugnada, se establece específicamente al progenitor no gestante pues es a quien la ley le imputa una corresponsabilidad a efecto de aminorar la carga que, tradicionalmente en esos casos, recae únicamente en la mujer.

270. La pensión alimenticia a la mujer embarazada debe incluir, al menos: el monitoreo del estado general de salud de madre e hijo; el costo de las visitas periódicas al médico, los análisis y estudios necesarios y en su caso, los medicamentos y suplementos alimenticios para la madre, prescritos por el médico, que deben practicarse durante la gestación; la ropa de maternidad, la alimentación adecuada, la habitación correspondiente y los gastos de parto.

271. Ahora bien, en lo que interesa, cuando la obligación de dar alimentos deriva del matrimonio¹⁰³ o del concubinato¹⁰⁴ es evidente que existe una presun-

¹⁰³ Disposiciones aplicables del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo.

"Artículo 151. Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a la educación de estos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades.

"A lo anterior, no está obligado el que se encuentre imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, en cuyo caso el otro atenderá íntegramente a esos gastos.



ción respecto al derecho de recibir alimentos de la mujer embarazada, porque la ley civil se los reconoce por la calidad que tenían dentro de esa relación aun en el caso de que ésta se interrumpa o se disuelva; sin embargo, como se adelantó, existen situaciones muy particulares en las que el embarazo no vienen de ese tipo de relaciones, en los cuales ese derecho únicamente surge en favor del nuevo ser una vez que éste ha nacido; en esos casos ¿Quién cumpliría con esa obligación prenatal?

272. De ahí que la presunción en favor de las mujeres y personas embarazadas de la que se duele la accionante –además de surgir en el ámbito familiar de la legislación de esa entidad y no en el penal que atañe al presente asunto– no resulta contraria a los principios que rigen la materia.

273. En ese sentido, cualquier análisis en materia de pensión alimenticia debe partir de la complejidad de las relaciones y los arreglos sociales, que

"Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar."

"Artículo 272. El derecho a los alimentos subsistirá a favor del cónyuge acreedor, por el mismo lapso de duración del matrimonio, siempre y cuando carezca de bienes o ingresos económicos suficientes para sufragar sus necesidades alimentarias y se extinguirá por vencimiento del mismo, o bien, cuando contraiga nuevo matrimonio, forme parte de alguna relación consensuada o le sobrevenga un hijo con persona diversa de su ex cónyuge."

"Artículo 273. Cuando se soliciten alimentos entre cónyuges, sin que exista convenio al respecto, se fijarán tomando en cuenta las circunstancias del caso, además de las siguientes:

"I. La edad y el estado de salud de los cónyuges;

"II. Su calificación profesional y posibilidad de acceso a un empleo;

"III. Duración del matrimonio y dedicación pasada y futura a la familia;

"IV. Colaboración con su trabajo en las actividades del cónyuge;

"V. Medios económicos de uno y otro cónyuge, así como de sus necesidades; y,

"VI. Las demás obligaciones que tenga el cónyuge deudor."

¹⁰⁴ Disposiciones aplicables del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 310. Regirán al concubinato todos los derechos y obligaciones inherentes a la familia, en lo que le fueren aplicables."

"Artículo 311. El concubinato genera entre quienes lo conforman, derechos alimentarios y sucesorios, independientemente de los demás derechos y obligaciones reconocidos en este código o en otras leyes."

"Artículo 312. Al cesar la convivencia, quien carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato, el cual cesará si establece otra relación de esta especie o bien una relación consensuada con distinta persona, contrae matrimonio o procrea un hijo de forma voluntaria.

"El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse solo durante el año siguiente a la cesación del concubinato."



pueden estar o no institucionalizados, sin que por ello dejen de implicar obligaciones y derechos para las personas involucradas; y, también, se debe considerar la forma en que dichas relaciones impactan en la vida de las mujeres y sus hijos, posicionándoles de manera vulnerable frente a distintas formas de violencia por parte de sus proveedores como resultado de la dependencia económica.

274. Lo anterior porque es especialmente delicado el caso de mujeres embarazadas que no guardan un vínculo institucionalizado y protegido por el derecho civil y tienen que esperar a que nazcan sus hijas o hijos para poder solicitar la pensión, pues se tienen que iniciar procedimientos de reconocimiento de paternidad, el cual se conforma tras un largo proceso durante el cual las mujeres no cuentan con apoyo económico por lo que, se insiste, en estos casos la obligación alimentaria obedece preponderantemente a la corresponsabilidad en la procreación pues, de lo contrario, se dejaría a la mujer embarazada la carga total de los gastos derivados del embarazo.

275. En relación con lo anterior, no pasa inadvertido que el incumplimiento previsto y sancionado por la norma impugnada, al igual que el diverso contenido en el numeral 181, únicamente podrá ser perseguido por la vía penal una vez que se ha llevado a término la instancia familiar correspondiente y la sentencia comienza a producir efectos; sin embargo, como se mencionó con anterioridad, ello escapa a la materia de la norma efectivamente impugnada en el presente asunto, pues para efectos de la norma penal ese procedimiento familiar únicamente aparece como un presupuesto para poder tener por acreditado el delito, es decir, la existencia de la obligación y su consecuente incumplimiento.

276. En un sentido similar, este Tribunal Pleno estima que son infundados los argumentos en los que la Comisión alega que el establecimiento del tipo penal contenido en el artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán vulnera el principio de mínima intervención puesto que, a su juicio, además de que el legislador cuenta con medidas menos lesivas para ceñir a los obligados a su cumplimiento, aquél desconoce que la conducta tipificada, no implica la realización de un daño efectivamente ocasionado, sino sólo una posibilidad.

277. En primer lugar, no se trastoca el principio de mínima intervención porque, como se dijo con anterioridad, el legislador observó que existen tipos



de violencia contra la mujer, sobre los cuales las legislaciones penales son omisivas; además, aunque existen normas que disponen los medios tomados por los Estados para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia,¹⁰⁵ dicha obligación no puede limitarse únicamente a la prevención o adecuación de los marcos normativos y de actuación de diversas autoridades.¹⁰⁶

278. Asimismo, se advierte que la norma tampoco trastoca los subprincipios de fragmentariedad y subsidiariedad a que se ha hecho referencia con anterioridad.¹⁰⁷

279. En relación con el primero de los señalados, se hace patente que la omisión injustificada de proveer alimentos por parte del progenitor constituye una acción que puede poner en riesgo la integridad de la mujer embarazada y del producto de la gestación, lo que comporta una afectación a bienes jurídicos de relevancia penal. Y respecto al diverso de subsidiariedad, no se estima que la medida legislativa impugnada resulte innecesaria pues no se advierte que

¹⁰⁵ Como ocurre en los ordenamientos relativos al derecho de las mujeres de acceso a una vida libre de violencia, por ejemplo, la Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁰⁶ Al respecto, es necesario tomar en cuenta, al menos, lo establecido en los siguientes instrumentos internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos

"Artículo 25.

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 10.

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

"1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su Constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

"2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social."

¹⁰⁷ 116 a 123 *supra*.



existan medidas alternativas igualmente idóneas para sancionar la conducta que el tipo pretende inhibir.

280. Igualmente, debe decirse que dicha medida se alinea a la obligación estatal de emprender acciones correctivas tendentes a extraer la normalización de situaciones tan complejas como las del caso; es decir, cuando ante el embarazo, no existe otro medio para compeler al progenitor no gestante a asumir su corresponsabilidad económica en ese sentido con respecto de la mujer (persona gestante) y no sólo del menor una vez que nazca por su vínculo paterno filial.

281. Por cuanto hace al diverso argumento relativo a que la conducta no es de gravedad tal que amerite una sanción penal pues el daño al bien jurídico tutelado en esos casos es una mera posibilidad, este Tribunal Pleno comparte lo sostenido por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 126/2008.¹⁰⁸

¹⁰⁸ De dicho asunto derivó la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "ABANDONO DE PERSONAS. PARA LA CONFIGURACIÓN DE ESE DELITO BASTA CON QUE QUIEN TIENE EL DEBER DERIVADO DE UNA DETERMINACIÓN O SANCIÓN JUDICIAL DE PROPORCIONAR A OTRO LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DEJE DE HACERLO SIN CAUSA JUSTIFICADA (LEGISLACIÓN PENAL DE LOS ESTADOS DE GUANAJUATO, CHIAPAS Y PUEBLA). De los artículos 215, 138 y 347 de los Códigos Penales de Guanajuato, Chiapas (abrogado) y Puebla, respectivamente, se deriva que para que se actualice el tipo penal de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar (Guanajuato), incumplimiento de deberes alimentarios (Chiapas) o abandono de persona (Puebla), se requiere que: 1) el activo abandone y deje de cumplir su obligación de asistencia; 2) carezca de motivo justificado para ello, y 3) en virtud de esa conducta, los acreedores queden sin recursos para atender sus necesidades de subsistencia entendida ésta desde el punto de vista del derecho alimentario. En ese sentido, aun cuando la legislación penal de los Estados de Guanajuato, Chiapas y Puebla, no hace mención a los recursos propios que aquéllos tengan o al apoyo que reciban o puedan recibir de terceras personas, es indudable que para la configuración del tipo penal basta con que quien tiene el deber derivado de una determinación, mandato o sanción judicial, de proporcionar a otro los medios de subsistencia, deje de hacerlo sin causa justificada. Ello es así, porque al tratarse de un delito de peligro no es preciso que los acreedores se encuentren en situación de desamparo absoluto real, surgido de la ausencia de recursos que permitan su subsistencia, la cual en su concepción jurídica, se presume ante la disposición de un Juez civil, que previamente constató las necesidades del acreedor y las posibilidades del deudor, razón por la que la obligación a su cargo no puede desplazarse a otra persona en tanto que una autoridad judicial determinó que es a él y no a alguien más a quien corresponde garantizar la subsistencia de sus acreedores, lo que responde a un espíritu tutelar para la institución de la familia, pues elevando el incumplimiento a la categoría de ilícito penal se pretende castigar el abandono de quien debiendo amparar a los miembros de la familia que lo necesitan, los abandona sin justo motivo.". Registro digital: 163899. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia penal. Tesis: 1a./J. 46/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 31, tipo: Jurisprudencia.



282. En esa ocasión se determinó, en lo que interesa, que la figura del abandono familiar constituye una sanción penal para quienes omiten cumplir las obligaciones que la ley civil les impone de atender a las necesidades de subsistencia de alguien más, y que no requiere de probar que el acreedor se encuentre en un peligro real para su actualización.

283. Se precisó que el abandono de personas *"se ubica en la categoría de los **delitos de peligro**, que son aquellos que para su consumación exigen la existencia de un status potencial de peligro aunque no requieren la causación de un resultado material"*, y que, por tanto, *"para la actualización del delito es suficiente el abandono u omisión injustificados del activo de proveer de recursos a quien debe hacerlo, poniéndolo en una situación de no seguir subsistiendo de acuerdo con su situación socioeconómica."*

284. En consecuencia, se sostuvo que *"para que se configure el tipo penal de abandono de personas es suficiente que el obligado incumpla, sin causa justificada, su deber de ministrar a otro alimentos, siempre y cuando ese deber derive de un mandato judicial, sin que sea preciso que el acreedor se encuentre en situación de desamparo absoluto y real"*, y que *"**la actualización del ilícito se explica porque el abandono del deber lo coloca en una situación en la que peligra su subsistencia, entendida en su concepto alimentario, que es la que pretendió garantizarse con ese mandato**. Luego entonces, en esa medida se actualiza el tipo penal de que se trata; y, consecuentemente, la responsabilidad del que debiendo haber prestado los medios de subsistencia a quien los debe, por encontrarse en situación de necesidad, injustificadamente no lo hizo."*

285. En este orden de ideas, conviene reiterar¹⁰⁹ el criterio «1a./J. 49/2015 (10a.)», de que el delito de abandono de personas –análogo al diverso de

¹⁰⁹ "INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR. PARA QUE SE CONFIGURE ESTE DELITO, BASTA CON QUE LA PERSONA QUE TIENE EL DEBER DE PROPORCIONAR A OTRO LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA, DERIVADO DE UNA SENTENCIA O CONVENIO JUDICIAL, DEJE DE HACERLO SIN CAUSA JUSTIFICADA (LEGISLACIÓN PENAL DE MICHOACÁN, QUERÉTARO Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS). Para que se actualice el tipo penal de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, incumplimiento de deberes alimentarios o abandono de personas, se requiere que: 1) el activo abandone y deje de cumplir su obligación de asistencia; 2) carezca de motivo justificado para ello, y 3) en virtud de esa conducta, los acreedores queden sin recursos para atender



incumplimiento de la obligación alimentaria que aborda el presente asunto— se configura sin que sea necesario probar el estado de peligro real en que se encuentre el acreedor, incluso en aquellos casos en que medie un convenio civil entre las partes fijando las condiciones de la obligación alimentaria.

286. Además, es ilógico pensar que, para sancionar a alguien por haber desplegado la referida conducta antijurídica, se requiera llegar al extremo de comprobar que la misma afectó materialmente al sujeto pasivo, pues ello sería tanto como consentir el incumplimiento reprochado por la norma penal y, con ello, permitir que se ejerza un dominio indeseable sobre quien resiente la conducta, que es precisamente lo que el legislador intenta evitar al prever la norma especial en estudio.

287. Conforme a lo hasta aquí expuesto es válido concluir que en nada influye que el daño sea actual o presunto pues se trata de delitos de peligro, cuyo fin es precisamente evitar que se ocasione un daño mayor al bien jurídico tutelado por lo que la sola omisión basta para tener por acreditada la conducta, sin que sea necesario llegar al extremo de demostrar si el daño se configuró o no.

288. En diverso aspecto, no escapa al estudio de este Tribunal Pleno el argumento de la accionante relativo a que la porción normativa *"desde el mo-*

sus necesidades de subsistencia, entendida ésta desde el punto de vista del derecho alimentario. En ese sentido, es indudable que para la configuración del tipo penal basta con que quien tiene el deber derivado de una determinación, mandato, sanción o convenio judicial, de proporcionar a otro los medios de subsistencia, deje de hacerlo sin causa justificada. Ello es así, porque al tratarse de un delito de peligro no es preciso que los acreedores se encuentren en situación de desamparo absoluto real, surgido de la ausencia de recursos que permitan su subsistencia, la cual en su concepción jurídica, se presume ante la disposición de un Juez civil, que previamente constató las necesidades del acreedor y las posibilidades del deudor, razón por la que la obligación a su cargo no puede desplazarse a otra persona en tanto que una autoridad judicial determinó que es a él y no a alguien más a quien corresponde garantizar la subsistencia de sus acreedores, lo que responde a un espíritu tutelar para la institución de la familia, pues elevando el incumplimiento a la categoría de ilícito penal se pretende castigar el abandono de quien debiendo amparar a los miembros de la familia que lo necesitan, los abandona sin justo motivo.". Contradicción de tesis 193/2014. 11 de marzo de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.



mento de la concepción", contenida en el artículo 181 Bis, tiene un vicio de taxatividad, pues –alega– tal momento se determina de manera distinta, según el punto de vista que se tome para explicar dicha expresión.

289. No obstante, a juicio de este Alto Tribunal, no asiste la razón a la señalada accionante porque, en el caso, se está ante una situación distinta, que tiene como fin la protección efectiva de los derechos de las mujeres y de las personas gestantes que guardan ese estado, pues la norma que la Comisión estima violatoria del principio de taxatividad, tiene como fin salvaguardar la dignidad, la autonomía y el derecho a una vida libre de violencia, al punir el incumplimiento de la obligación alimentaria que corresponde al progenitor no gestante, pues a través de esta protección se da plena validez a los derechos de la persona embarazada.

290. Conforme a lo hasta aquí expuesto, es infundado el argumento antes referido (no hay certeza de en qué momento se produce el embarazo, por tanto, la norma es violatoria del principio de taxatividad).

291. A pesar de lo anterior, conviene señalar que el tiempo que dura un embarazo –y, en consecuencia, el momento de su inicio y su término– se trata de un concepto que fácilmente puede asimilarse a un elemento de valoración cultural (el embarazo dura entre treinta y siete y cuarenta y dos semanas) y existen herramientas científicas, como las ecografías, que son útiles para que los médicos puedan establecer en una fecha o momento razonable el momento en el que se inició el embarazo, sin necesidad de que éstas sean invasivas. De ahí que no corresponde al legislador ahondar en cuanto a los parámetros o directrices que dicha expresión pudiera entrañar.

292. Ello porque, el legislador no está obligado a definir puntualmente cada uno de los elementos que conforman la norma –en el caso, el tipo penal– pues sería imposible agotar todas las hipótesis con las cuales podría tenerse por actualizada la conducta antijurídica.

293. Ante esa realidad –preconiza la Primera Sala¹¹⁰ debe acudir al recurso de crear tipos penales mediante expresiones lingüísticas abstractas que

¹¹⁰ Amparo directo en revisión 1573/2013. 10 de julio de 2013 por unanimidad de 5 votos.



abarquen un determinado abanico de posibilidades de afectación a los bienes jurídicos; y con ese objetivo, **el legislador tienda a utilizar formulaciones que, por distintas vías y métodos de interpretación, puedan concretarse lo suficiente para establecer con claridad el ámbito de lo punible**, sin rebasar los límites que propicien una aplicación arbitraria de la ley, es decir, sin dejar en una zona de penumbra ese ámbito de prohibición penal.

294. En suma, es claro que ante el propio uso común del lenguaje y conocimiento general la norma impugnada cuenta con el grado de claridad suficiente para ser entendida tanto por los operadores jurídicos como por los destinatarios sin que pueda estimarse como vaga, ambigua o imprecisa, en términos del mandato de legalidad en su vertiente de taxatividad.

295. Por todo lo hasta aquí expuesto, se reconoce la validez del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante Decreto 510 de cinco de abril de dos mil veintiuno.

296. SÉPTIMO.—**Efectos.** Antes de precisar los efectos que corresponden con motivo de lo resuelto en la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que la accionante solicitó la extensión de la invalidez¹¹¹ a todas aquellas normas que estén relacionadas con las que se consideren inconstitucionales, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

297. Dicha solicitud resulta **infundada**. Esto es así porque no se advierte que alguna otra disposición pueda estar afectada de los mismos vicios alegados por la Comisión accionante.

¹¹¹ Ello en términos de la jurisprudencia P./J. 32/2006 del Pleno de esta Suprema Corte, 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.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, «con número de registro digital: 176056».



298. Consecuentemente, en términos de los artículos 41, fracción IV,¹¹² y 45, párrafo primero,¹¹³ en relación con el 73¹¹⁴ de la ley reglamentaria, lo procedente es fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

i. Declaración de invalidez

299. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se declara la invalidez de las porciones normativas del artículo 154 Bis del Código Penal del Estado de Michoacán que enseguida se indican:

"a) Dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o";

"b) O en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia"

"c) Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima" y

"d) Asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia".

300. Para ilustrar la invalidez de las diversas porciones normativas del artículo 154 Bis antes referido, se incluye la siguiente tabla:

¹¹² **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."

¹¹³ **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. ..."

¹¹⁴ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Artículo original	Con supresión de porción normativa
"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción. "Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además, el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."	"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción. "Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además, el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."

ii. Momento en el que surtirán efectos la declaración de invalidez

301. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,¹¹⁵ en relación con el 73¹¹⁶ 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. Esta declaración de invalidez surtirá efectos retroactivamente al momento de la entrada en vigor del Decreto impugnado (seis de abril de dos mil veintiuno) una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

302. Asimismo, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

¹¹⁵ **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."

¹¹⁶ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



cán, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Décimo Primer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 154 Bis, en sus porciones normativas "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y "*o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión*", y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 154 Bis, en sus porciones normativas "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o*", "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia*" y "*Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad con los considerandos quinto y séptimo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Michoacán, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las 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 y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte preliminar, consistente en establecer el parámetro de regularidad constitucional. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Conductas relacionadas con el procedimiento de adopción frente al principio de *ultima ratio* o mínima intervención penal", consistente en reconocer la validez del artículo 154 Bis, en sus porciones normativas "para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos" y "o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos doscientos cuarenta y ocho, doscientos sesenta y tres y doscientos sesenta y cuatro, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena exclusivamente por falta de taxatividad, González Alcántara Carrancá exclusivamente por falta de taxatividad, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek exclusivamente por falta de taxatividad, Pérez Dayán exclusivamente por falta de taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea exclusivamente por falta de taxatividad, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "Conductas relacionadas con dar un trato distinto al que corresponde al hijo o hija", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 154 Bis, en su porción normativa "dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno por violar el principio de taxatividad y, a mayor abundamiento, el de *ultima ratio*.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus temas denominados



"Conductas relacionadas con el procedimiento de adopción frente al principio de *ultima ratio* o mínima intervención penal" y "Pérdida de la patria potestad y cualquier otro derecho", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 154 Bis, en sus porciones normativas "o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia" y "Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales por consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema denominado "La autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 154 Bis, en su porción normativa "asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por el criterio mayoritario, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con salvedades, 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 no se extenderá la invalidez decretada a otros preceptos del ordenamiento reclamado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos a la entrada en vigor del Decreto reclamado a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá noti-



ficarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de Michoacán, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán con residencia en Morelia y Uruapan.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 49/2015 (10a.) y aisladas 1a. CXXII/2012 (10a.), 1a. CXVIII/2012 (10a.), 1a. CCV/2011 (9a.), 1a. CCXXXVII/2016 (10a.) y 1a. CCXXXVIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 753, con número de registro digital: 2010410 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros IX, Tomo 1, junio de 2012, páginas 260 y 263, con números de registro digital: 2000988 y 2001003 y II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 205, con número de registro digital: 160666; y *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, páginas 510 y 511, con números de registro digital: 2012810 y 2012811, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.) y aisladas 1a. III/2019 (10a.), 1a. CCLXV/2015 (10a.) y P. XX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 78/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 78/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien solicitó la invalidez de los artículos 154 Bis y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados mediante Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el cinco de abril de dos mil veintiuno.
2. En este documento, formularé dos votos, en primer lugar, un voto particular, respecto de la metodología que la sentencia utiliza para abordar la regularidad constitucional del artículo 154 Bis del Código Penal Local; mientras que, en segundo lugar, elaboraré un voto concurrente a propósito del artículo 181 Bis para apartarme de diversas consideraciones relacionadas con el entendimiento del tipo penal respecto a las mujeres que no cuentan con el derecho a alimentos derivados del matrimonio o del concubinato y la protección a la persona gestante, y no así al producto de la gestación.

II. Razones de la sentencia.

3. Por una parte, en la sentencia se aborda de manera fraccionada o separada el estudio del artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
4. Tal como se informa en la resolución, se reconoció la validez de las porciones normativas "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y "*o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión.*"
5. Se declaró la invalidez del artículo 154 Bis, en sus porciones normativas "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o*", "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia*" y "*Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.*"



6. Por otra parte, se determinó que en cuanto a las conductas típicas consistentes en que el adoptante "... *para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, ...*" y/o *la información que haya otorgado resulte falsa, ...*" la norma es precisa al identificar la forma en la que el activo incurre en el ilícito, es decir, dichas porciones normativas no adolecen del mismo vicio de taxatividad.
7. También, en la sentencia se resolvió declarar la invalidez de la porción normativa "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia.*"
8. Además, en la ejecutoria se señala que, contrario a lo que argumenta la accionante, las formas de comisión sancionadas por el precepto impugnado no se encuentran previstas por otros tipos penales del mismo ordenamiento punitivo. De esta forma, la descripción típica contenida en el artículo 154 Bis combatido, no viola el principio de *ultima ratio* o de mínima intervención en materia penal, máxime que no existen medios de sanción menos lesivos para las formas de comisión establecidas.
9. Consecuentemente, se determinó reconocer la validez de las porciones normativas relativas a las hipótesis de comisión cuando el adoptante *para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o la información que haya otorgado resulte falsa.*
10. Asimismo, la resolución declaró **la invalidez** de la porción normativa "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o.*"
11. También se determinó declarar **la invalidez** de las porciones normativas que contienen las sanciones consistentes en que el sujeto activo "*perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima.*"
12. Finalmente, en la ejecutoria se analizó la porción normativa que señala como consecuencia de la comisión del ilícito penal respectivo el que "*la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*", y se estimó que reproduce el mismo vicio que las sanciones previamente estudiadas y, además, resulta lesivo del interés superior del menor.
13. En suplencia de la queja, en la resolución se determinó que en la sanción impugnada no se establecen mínimos y máximos para la individualización de la



sanción; y, en consecuencia, no permite al juzgador que ejerza su arbitrio judicial para graduar la pena; sino que, en todos los casos y de manera invariable, debe imponer la misma sanción, esto es, poner al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.

14. Por lo que se declaró **la invalidez** de la porción normativa impugnada, al contener una sanción fija que no permite que el Juez analice en primer lugar, conforme al interés superior del menor, la proporción y razonabilidad de su decisión.
15. Por otra parte, en el considerando sexto de la sentencia, se analizó el **artículo 181 Bis del Código Penal del Estado Michoacán de Ocampo**, y se estableció que resultaban infundados los argumentos de la accionante, quien señaló que el precepto impugnado era contrario al principio de proporcionalidad en materia alimentaria.
16. En la ejecutoria se señaló que no es cierto que sea el Juez penal quien determine la obligación alimentaria, pues hasta que ésta se encuentra determinada por el Juez civil o familiar y se incumple, es cuando se actualiza el tipo penal.
17. Por otro lado, se señala que aceptar el argumento de que la obligación de proporcionar alimentos únicamente se sustenta en la existencia del embarazo y no en la necesidad de la persona acreedora y la posibilidad del deudor para prestarla, minimiza lo delicado que es un embarazo, y también acarrea la perpetuación de ideas preconcebidas basadas en un estereotipo de género.
18. Por el contrario, la obligación de dar alimentos a la mujer embarazada surge a cargo de la persona que tiene el deber legal de manutención del menor que, en el caso de la norma impugnada, se establece específicamente al progenitor no gestante pues es a quien la ley le imputa una corresponsabilidad a efecto de aminorar la carga que, tradicionalmente en esos casos, recae únicamente en la mujer.
19. En ese orden de ideas, cuando la obligación de dar alimentos deriva del matrimonio o concubinato, se señala que es evidente que existe una presunción respecto al derecho de recibir alimentos de la mujer embarazada, pues la ley civil se los reconoce por la calidad que tenían dentro de esa relación, aun cuando ésta pueda interrumpirse o disolverse.
20. Sin embargo, en las situaciones en las que el embarazo no viene de ese tipo de relaciones, la presunción en favor de las mujeres y personas embarazadas no resulta contraria a los principios que rigen la materia.



21. Asimismo, se estima que el artículo impugnado no vulnera el principio de mínima intervención en materia penal, puesto que el legislador observó que existen tipos de violencia contra la mujer, sobre los cuales las legislaciones penales son omisas. Además, aunque existen normas que disponen los medios tomados por los Estados para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, esto no puede limitarse únicamente a la prevención o adecuación de los marcos normativos y de actuación de diversas autoridades.
22. Por otro lado, la norma tampoco vulnera los subprincipios de fragmentariedad y subsidiariedad. El primero, debido a que la omisión injustificada de proveer alimentos por parte del progenitor constituye una acción que puede poner en riesgo la integridad de la mujer embarazada y del producto de la gestación, lo que tiene como resultado una afectación a bienes jurídicos de relevancia penal.
23. Y respecto al segundo subprincipio, la medida legislativa no resulta innecesaria debido a que no se advierte que existan medidas alternativas igualmente idóneas para sancionar la conducta que el tipo pretende inhibir.
24. Adicionalmente, la ejecutoria establece que la porción normativa "*desde el momento de la concepción*" no tiene un vicio de taxatividad, pues el legislador no está obligado a definir puntualmente cada uno de los elementos que conforman la norma, pues sería imposible agotar todas las hipótesis con las cuales podría tenerse por actualizada la conducta antijurídica.
25. Es por lo antes narrado que debe acudir al recurso de crear tipos penales mediante expresiones lingüísticas abstractas que abarquen un determinado abanico de posibilidades de afectación a los bienes jurídicos. Es con este objetivo que el legislador tienda a utilizar formulaciones que, por distintas vías y métodos de interpretación, puedan concretarse lo suficiente para establecer con claridad el ámbito de lo punible.
26. Consecuentemente, resulta claro que, ante el propio uso común del lenguaje y conocimiento general, la norma impugnada cuenta con el grado de claridad suficiente para ser entendida tanto por los operadores jurídicos, como por los destinatarios sin que pueda estimarse como vaga, ambigua o imprecisa, en términos del mandato de legalidad en su vertiente de taxatividad.
27. Por las razones anteriores, se determinó reconocer la validez del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.



III. Voto particular en relación con el artículo 154 Bis del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.

28. En la ejecutoria el estudio del artículo 154 Bis se realiza en sus diversas porciones impugnadas de manera separada; sin embargo, al margen de las razones que se dan en cada análisis de las distintas porciones normativas, lo relevante desde mi perspectiva, es que la referida norma es inconstitucional en su integridad al resultar violatorio del principio de mínima intervención penal.
29. Entiendo la preocupación del legislador local de sancionar con mayor severidad diversas conductas, como usar documentos falsos o declarar falsamente dentro de un procedimiento de adopción en aras de proteger el interés superior del menor. Sin embargo, considero que dichas acciones delictivas actualizan diversos tipos penales ya previstos en el Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
30. En ese mismo contexto, advierto que la norma sanciona penalmente a quienes en el procedimiento de adopción no se hayan ajustado a la legislación de la materia. Conductas que, a mi juicio, llevarían a sancionar a todo aquel que lo promueva y que, por ignorancia o ineficacia jurídica, no obtenga una resolución favorable cuando esto claramente debe ser castigado, pero por la instancia civil, al decretarse la improcedencia de la petición de adopción e, incluso, considero que el artículo impugnado podría llevar a penalizar conductas que la propia ley general en materia de trata de personas, en su artículo 27, último párrafo, excluye.
31. En suma, considero que la norma penal impugnada regula diversas hipótesis de comisión derivadas del trámite de un procedimiento de adopción, cuyas irregularidades deben ser sancionadas por la vía civil o, incluso, por la vía administrativa, pero no como una conducta penalmente relevante.
32. Los casos de uso de documento falso o de falsedad de declaraciones ya son sancionados por diversos tipos penales, lo que hace innecesaria una regulación específica, tratándose del procedimiento de adopción con mayor pena de prisión.
33. Finalmente, no dejo de advertir que algunas adopciones pudieran tener fines reprochables y constitutivos de delitos de trata de personas en sus diversas hipótesis de comisión (esclavitud, prostitución, mendicidad, etc.). Sin embargo, la norma impugnada en sus descripciones típicas no establece como un ele-



mento del tipo que esas acciones descritas por la norma tengan una finalidad ulterior. Adicionalmente, esas conductas ya están reguladas y sancionadas por la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

34. Es por lo anterior que considero que la norma impugnada es violatoria del principio de mínima intervención en materia penal y en su totalidad resulta inválida.

IV. Concurrencia en relación con el artículo 181 Bis del Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.

35. Si bien es cierto que emití mi voto en favor del sentido de la ejecutoria, formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a ciertas consideraciones que desarrollaré a continuación.
36. Estoy de acuerdo con reconocer la validez de la norma impugnada que sanciona una de las formas de violencia contra la mujer en una etapa de mayor vulnerabilidad, como lo es el embarazo que, incluso puede agravarse por situaciones de pobreza o de marginación preexistente; o generadas por el propio proceso de gestación, dejándola sin satisfactores para solventar los gastos propios de esa delicada etapa.
37. Sin embargo, me aparto, en primer lugar, de la consideración contenida en los párrafos **255 y 274** de la ejecutoria, en donde parece afirmarse que este tipo penal está dirigido a las mujeres que no cuentan con el derecho a alimentos derivados del matrimonio o del concubinato.
38. Desde mi perspectiva, la norma de que se trata no distingue entre mujer embarazada con derechos o mujer embarazada sin derechos reconocidos, pues considera como sujeto pasivo a la mujer embarazada, en general, de ahí que no comparta la distinción que, en este sentido, establece la sentencia y donde se hace una distinción cuando el legislador no distingue.
39. Mi segunda concurrencia se da en el párrafo **275** de la resolución, ya que considero que, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 181, la norma impugnada no presupone la necesidad de llevar a término la instancia familiar. Así, considero que la intención de crear este tipo penal específico fue la de dotar de protección a la persona gestante, no así al producto de gestación durante esta etapa.



40. En los términos expuestos es que formulo voto particular y concurrente en la acción de inconstitucionalidad de que se trata, por las razones que he precisado.

Voto aclaratorio que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 78/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar: **(a)** procedente y fundado dicho medio de control constitucional; **(b)** la validez de los artículos 154 Bis, en sus porciones normativas "para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos" y "o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión", y 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo; y, **(c)** la invalidez de del artículo 154 Bis, en sus porciones normativas "dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o", "o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia" y "Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Si bien comparto –en su mayoría– el sentido del proyecto, en torno a la invalidez de la porción normativa sancionadora relativa a la pérdida de "... cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima", del artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante Decreto Número 510, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de abril de dos mil veintiuno, considero necesario **hacer una precisión**.

Para efectos de lo anterior a continuación emito el presente voto, con la intención de aclarar mi postura respecto a esta sentencia.

Al respecto, es menester partir del hecho de que el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de la porción normativa antes aludida, en virtud de que la misma resultaba contraria a los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad y de proporcionalidad de las penas, contenido en el artículo 22 de la Constitución General.



Ello, medularmente porque –por un lado–, de la redacción de dicho precepto se desprendía que la sanción establecida sobre la pérdida de los derechos familiares, para el delito de omisiones en materia de adopción no resulta clara ni precisa, en la medida en que el legislador local no especificó, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia (matrimonio, concubinato, alimentos, filiación, adopción, patria potestad y custodia, tutela, etcétera), cuáles son esos derechos a los que hace alusión, que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que pueden comprender otras materias.

Además, se dijo, tal situación generaba arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su prudente arbitrio– tendría que configurar la sanción punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con esos derechos, sus características intrínsecas y las prerrogativas que de ellas derivan en distintos ámbitos, no sólo el familiar o civil, sino incluso en el derecho de la seguridad social y agrario.

Y –por otro–, se consideró que el precepto tampoco contemplaba un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito sería privado de esos derechos familiares; lo que desde luego propiciaba la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle al sujeto activo que conociera de manera específica cuál era la sanción a la consecuencia de sus actos.

Ahora, si bien voté a favor de la propuesta del Pleno, pues considero que sí existe un problema de constitucionalidad en la norma, lo cierto es que para guardar congruencia con el criterio que he venido sosteniendo sobre el tema –el problema de taxatividad en la sanción relativa a la pérdida de "derechos familiares" y otros análogos, en el caso, "cualquier otro derecho"– es menester señalar las razones de dicho voto.

El criterio mayoritario deviene de lo sostenido al fallar la acción de inconstitucionalidad 61/2018,¹ asunto en el cual se determinó la invalidez de una sanción relativa a la **suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses**, para el delito de incumplimiento de las obligaciones en materia familiar.

Dicho disenso se debió a que –a mi juicio– la expresión relativa a la suspensión o pérdida de los derechos de familia sí era clara y precisa, además de que

¹ Resuelta el 14 de noviembre de 2019, por unanimidad de 9 votos. Durante la votación, estuvo ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



permitía al juzgador individualizar la pena de manera prudente, entre la suspensión o privación a través de las conocidas instituciones familiares contenidas en las leyes correspondientes **por el periodo señalado en la propia norma.**

En esta ocasión el Tribunal Pleno consideró necesario invalidar una sanción similar: la pérdida de cualquier otro derecho que el adoptante pudiera tener sobre el adoptado, correspondiente al delito de omisiones en materia de adopción, contenido en el artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el decreto impugnado.

Cabe destacar que dicha porción no prevé un plazo determinado –mínimo o máximo– para imponer esa sanción, por lo que el Pleno consideró que también era inconstitucional por ser una pena fija, contrario a lo mandatado por el artículo 22 de la Norma Fundamental.

En ese orden de ideas, es que considero necesario resaltar que, entonces mi voto por la invalidez se decanta únicamente por esta última razón, pues el vicio de constitucionalidad –a mi parecer– radica precisamente en esa falta, pues impide que el juzgador pueda graduar la pena en función del nivel de reprochabilidad imputable al sujeto activo de la conducta, siendo indefectible su imposición por un tiempo indeterminado con independencia del grado de culpabilidad detectado, lo que genera a su vez incertidumbre en el destinatario de la norma.

De ahí que, a efecto de guardar congruencia con lo sostenido en el presente asunto y en ocasiones anteriores ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, expongo el presente voto aclaratorio, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, señoras Ministras y señores Ministros de este Tribunal Pleno.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 78/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas el veintidós y veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 78/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en la que se impugnaron los



artículos 154 Bis¹ y 181 Bis² del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Respecto al artículo 154 Bis, el Pleno reconoció la validez de las porciones normativas que dicen "*o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y "*o la información que haya otorgado resulte falsa*". La mayoría consideró que tales porciones no resultan contrarias al principio de mínima intervención en materia penal, ya que se trata de conductas que representan un riesgo para la integridad de las niñas, niños y adolescentes, las cuales además se relacionan o propician el tráfico de personas.

No obstante, el Pleno declaró la invalidez de las porciones que decían "*o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia*" y "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior*". Ello, al considerar que no eran suficientemente claras ni precisas las conductas sancionadas y, por tanto, resultaban violatorias del principio de taxatividad en materia penal. Además, en el caso de esta última porción, una mayoría de Ministras y Ministros consideró que el uso del derecho penal era excesivo y, por tanto, violatorio del principio de *ultima ratio* o mínima intervención.

Asimismo, el Pleno invalidó la porción del artículo 154 Bis que decía "*además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*". Ello, al considerar que se trataba de penas fijas y, por tanto, desproporcionadas, además de ser contrarias al principio del interés superior de la infancia.

¹ Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción.

"Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."

² Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 181 Bis.

"La mujer embarazada tendrá derecho a recibir alimentos desde el momento de la concepción y a cargo del progenitor. En caso de incumplimiento se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa, así como la reparación integral del daño."



Finalmente, en cuanto al artículo 181 Bis, el Pleno consideró que el mismo no resulta violatorio de los principios de proporcionalidad alimentaria, mínima intervención y taxatividad, toda vez que se trata de una norma penal especial –diversa de aquella donde de manera general se sanciona el incumplimiento de otorgar alimentos–, mediante la cual el legislador buscó proteger el derecho de las personas en estado de gestación a recibir alimentos, como una medida para combatir la violencia contra la mujer.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincidí con la mayoría de mis compañeras Ministras y compañeros Ministros en prácticamente la totalidad de los temas abordados, en algunos casos lo hice por razones distintas y en otros me aparto de las consideraciones de la mayoría.

A fin de explicar mi postura, en lo que sigue estructuraré mi voto de la siguiente forma. En primer lugar, me referiré a las consideraciones previas contenidas en los apartados A, B y C de la sentencia. En segundo lugar, expondré mi opinión sobre la constitucionalidad del artículo 154 Bis, específicamente en lo que respecta a **(i)** las conductas relacionadas con el procedimiento de adopción; **(ii)** las conductas relacionadas con dar un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija; y, **(iii)** la consecuencia relativa a que a la autoridad judicial debe poner al menor a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente. Finalmente, expondré mi opinión respecto del artículo 181 Bis.

I. Voto concurrente sobre los apartados A, B y C.

En los apartados previos al análisis del artículo 154 Bis impugnado, la sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 8/2014³ en relación con (a) el interés superior del menor (sic); (b) el derecho de los menores (sic) a vivir en familia; y, (c) el derecho de los menores⁴ (sic) a la adopción, respectivamente.

³ Resuelta el once de agosto de dos mil quince.

⁴ Tanto en el precedente como en la sentencia se utiliza el término "menor". No obstante, como han destacado numerosos autores en fechas recientes, lo más adecuado es referirse a ellas y ellos como "niñas, niños y adolescentes" o, en su caso, "menores de edad". Ello resulta más congruente con el respeto a su autonomía progresiva.



En dicho precedente, la Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 19 de la Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche, el cual prohibía a personas unidas bajo la figura de sociedad civil de convivencia⁵ realizar adopciones de forma conjunta o individual. El Pleno consideró que se trataba de una medida discriminatoria que, además, violaba los derechos de la infancia.

Aunque estuve de acuerdo con el sentido, me aparté de las consideraciones –las cuales ahora retoma la sentencia en los apartados A, B y C–, pues no compartí la forma en la que se abordó el principio de interés superior de la infancia. Como expliqué en su momento, a mi juicio el precedente debió desarrollar con mayor detenimiento dicho principio de cara a la problemática concreta que estábamos analizando: es decir, la adopción de niñas, niños y adolescentes por parejas homosexuales. En mi opinión, era importante precisar que esto último solamente no ponía en riesgo el interés superior, sino que:

"... es en el interés superior del menor que puedan adoptar estas parejas porque está acreditado que no hay diferencia entre parejas homosexuales y heterosexuales en relación con el menor, lo que hay que buscar son los mejores padres posibles, los que sean idóneos de acuerdo a una serie de estudios que en cada caso concreto se tienen que hacer."⁶

Es por ello que, en congruencia con la opinión que sostuve en dicho asunto, en este caso me aparté de las consideraciones contenidas en los apartados A, B y C, en tanto que en ellos la sentencia se limita a retomar lo resuelto en el precedente en mención. Además, me parece que tales consideraciones eran innecesarias para analizar la cuestión efectivamente planteada por la CNDH pues, como se advierte de la propia sentencia, el núcleo central de su argumentación tenía que ver más bien con la violación a garantías y principios constitucionales en materia penal.

⁵ De conformidad con la propia Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia de Campeche, la sociedad civil de convivencia es la unión de dos personas de distinto o el mismo sexo, quienes "establecen un domicilio común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua, para organizar su vida en común", reconociendo a las personas que accedan a esta institución el carácter de compañeros civiles, denominándolos convivientes, y equiparando su regulación, en lo aplicable, al concubinato.

⁶ Sesión de martes once de agosto de dos mil quince.



II. Voto concurrente sobre el artículo 154 Bis.

a. Opinión sobre las conductas relacionadas con el procedimiento de adopción.

Como referí, la mayoría reconoció la constitucionalidad de las porciones "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y "*o la información que haya otorgado resulte falsa*" del artículo 154 Bis,⁷ esencialmente por tres razones:

1. Contrario a lo que sostuvo la CNDH, en ellas no sancionan conductas que ya están tipificadas por otras leyes, como el delito de falsificación documental. Por el contrario, se trata de tipos penales que tienen una finalidad específica y distinta: la salvaguarda del interés superior del menor dentro del procedimiento de adopción.
2. Tampoco se viola el principio de *ultima ratio*, pues es necesario sancionar penalmente tanto las acciones directamente relacionadas con la trata y el tráfico de personas, como aquellas que las propician, aun y cuando éstas ocurran de "buena fe". No basta con sancionar las conductas de los intermediarios, sino que es necesario atacar el problema desde todas las aristas posibles.
3. Finalmente, tampoco se contraviene el principio de taxatividad, pues de su redacción es posible advertir los elementos mediante los cuales se configura el delito. Además, el operador jurídico cuenta con una descripción objetiva que evita que tenga que auxiliarse de algún método interpretativo a su arbitrio.

Como adelanté, coincidí con la mayoría en que las porciones aquí analizadas son constitucionales, pues el solo hecho de que mediante ellas se tipifiquen conductas sancionadas en otros tipos penales más genéricos (como es el delito de falsedad documental) no implica una violación al principio de mínima intervención. **Sin embargo, no comparto las consideraciones en las que se**

⁷ **Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo**

"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción. Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia."



sustenta la sentencia para llegar a esta conclusión, esencialmente por dos motivos.

En primer lugar, considero que el argumento de la CNDH debió declararse infundado por la simple y sencilla razón de que la norma impugnada contiene un tipo penal especial⁸ y, por tanto, no resulta redundante ni se traslapa innecesariamente con otros tipos penales generales o comunes, como sería el delito de falsedad documental previsto en el artículo 299 del mismo ordenamiento.

Ello es así, pues si bien es cierto que la norma sanciona el uso de documentos o certificados apócrifos o falsos, lo hace respecto de un contexto específico: las personas que participan en el proceso de adopción. En ese sentido, es claro que cualquier conflicto aparente de normas puede resolverse fácilmente con apoyo en el principio de ley especial, el cual, por cierto, está reconocido en el artículo 15 del propio ordenamiento.⁹

En segundo lugar, **no comparto la interpretación que se hace en la sentencia en relación con el bien jurídico tutelado por tales porciones normativas.** De manera muy particular, no estoy de acuerdo en que dicho bien consista en sancionar conductas *directamente relacionadas con la trata o explotación de niñas, niños y adolescentes dados en adopción.*

Si bien es cierto que la sentencia no es clara sobre este punto y que, incluso, en el párrafo 149 refiere que tales porciones no sancionan *directamente* la trata de personas sino que más bien establecen un "blindaje" al procedimiento de adopción, también lo es que, en los párrafos 98, 102, 110, 112, 142, 144, 149, 153, 156 y 174, existe una ambigüedad, pues en ellos la sentencia parece entender que la finalidad de la norma sí es sancionar o disuadir la trata o explotación infantil, a través de la criminalización de adopciones irregulares o ilícitas.

⁸ En la dogmática penal suele distinguirse entre delitos comunes y delitos especiales. Los delitos comunes son aquellos que pueden ser cometidos por cualquier persona. Los delitos especiales, en cambio, sólo pueden ser cometidos por personas que cumplen determinadas características. Los delitos especiales se dividen en propios e impropios. Los propios son aquellos que no tienen correspondencia con uno común; los segundos sí tienen correspondencia con uno común, pero la realización por determinadas personas hace que se convierta en un tipo autónomo distinto. *Cfr.* Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal: Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 274.

⁹ **Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo**

"Artículo 15. Principios de especialidad, consunción y subsidiariedad. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones la especial prevalecerá sobre la general. Las reglas generales que establece este código serán aplicadas a los tipos penales en leyes especiales."



En el párrafo 97, por ejemplo, la sentencia señala que los tipos impugnados pretenden inhibir conductas muy específicas, estrechamente relacionadas con la adopción ilegal, así como "*con algunas vertientes de trata en perjuicio de las infancias*". Asimismo, en el párrafo 144, la sentencia señala que considerar que las conductas tipificadas no son de suficiente gravedad o que no constituyen un ataque al bien jurídico que se pretende proteger "*desconocería los fines de los instrumentos normativos –tanto nacionales como internacionales– que combaten los delitos de trata*". En otras palabras, la sentencia parece entender que el tipo penal sanciona o busca adelantar las barreras de punición frente a la trata de personas.

Tal interpretación, a mi juicio, resulta sumamente problemática, pues pierde de vista que a partir de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), del año dos mil trece, las entidades federativas perdieron competencia para legislar sobre delitos y sanciones penales en materia de trata de personas. En efecto, dicho precepto constitucional establece claramente que:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral."

Como se puede apreciar, el Órgano Reformador de la Constitución decidió que fuera el Congreso de la Unión quien a partir de dos mil trece definiera de forma exclusiva la política criminal en materia de trata de personas de manera homologada en toda la República, de tal suerte que los Estados ya no pueden legislar al respecto. Así lo ha reconocido expresamente esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 1/2014, 6/2015 y su acumulada 7/2015, 12/2014, entre otras.

En ese orden de ideas, me parece que interpretar las porciones estudiadas como lo hace la sentencia (esto es, en el sentido de que buscan combatir la trata de personas) resulta extremadamente problemático, pues ello podría implicar una invasión a las competencias exclusivas del Congreso de la Unión para tipificar y sancionar delitos relacionados con la trata de personas.

Con todo, en el caso coincidí con la validez del precepto, pues considero que es posible interpretar los tipos penales que contiene de forma distinta y sin



incurrir en vicios de inconstitucionalidad. Esto se logra considerando, como ya adelante, que se trata de tipos penales especiales de uso de documentación o información falsa en el procedimiento de adopción. A mi juicio, esta interpretación no sólo resultaba más compatible con la competencia del Congreso Local, sino que es la que resulta más coherente con la literalidad del precepto, en tanto que éste no exige la actualización de una lesión o la puesta en peligro real o concreta del niño o niña o adolescente.

Como se ha dicho, el tipo penal simplemente sanciona a quien *"para adoptar, utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o la información que haya proporcionado resulte falsa"*. Esto último, con independencia de si, de hecho, se afectó o no el interés superior de la infancia, de si se puso en riesgo efectivamente al niño o la niña o si efectivamente se realizaron actos de trata.

Si se interpreta de esta manera, es posible concluir que el bien jurídico tutelado por las porciones aquí analizadas no es directamente la prevención de la trata de personas, sino más bien la seguridad jurídica, la fe pública y la confianza de la sociedad en la autenticidad de los documentos y la información que circulan en el tráfico jurídico (es decir, los bienes jurídicamente tutelados por los delitos de falsedad documental).¹⁰

Con todo, esto no quiere decir, por supuesto, que tales conductas no puedan servir como medios para la comisión de otros delitos, como el delito de trata o explotación de personas. Como ha señalado la doctrina *"las falsedades (documentales) tienen muchas veces un uso instrumental, utilizándose normalmente como medio para la comisión de otros delitos"*.¹¹ Lo único que se quiere decir es que, en el caso concreto, se trata de un delito que tiene *"autonomía típica y un específico bien jurídico"*¹² y, por ello, no invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas. Además, en todo caso, si a través de estas conductas se cometieran otros delitos, como el de trata o explotación de menores de edad, habría que aplicar las reglas del concurso ideal o real.

¹⁰ Si bien en la doctrina existe controversia sobre el bien jurídico tutelado por el delito de falsedad, en el amparo directo en revisión 2211/2011, se señaló que el bien jurídico protegido es la seguridad jurídica (fe pública) inherente a los documentos públicos y privados. De dicho asunto derivó la tesis de rubro: "USO DE DOCUMENTO FALSO. EL ARTÍCULO 339, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE TIPIFICA ESE DELITO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL.". Décima Época. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, materia constitucional, tesis: 1a. XXIX/2012 (10a.), página 295, con número de registro digital: 2000481.

¹¹ Muñoz Conde, Francisco, *Delito Penal: Parte Especial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p. 619.

¹² *Ibidem*.



Interpretadas de esta forma, considero que las porciones que dicen "*para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos*" y "*o la información que haya otorgado resulte falsa*" no son inconstitucionales, toda vez que: (i) no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata; y, (ii) no violan el principio de *ultima ratio*. Ello es así, toda vez que el legislador local puede utilizar válidamente el derecho penal para sancionar conductas que puedan afectar la fe pública y la confianza ciudadana en relación con la información que se aporta o utiliza en los procedimientos de adopción.

b. Opinión sobre las conductas relacionadas con dar un trato distinto al que corresponde al hijo o hija.

En este apartado, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa que decía "*dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior del menor*" del artículo 154 Bis impugnado. El Pleno consideró que la porción violaba el principio de taxatividad, pues dejaba un amplio margen de discrecionalidad al operador jurídico. Adicionalmente, una mayoría de Ministras y Ministros estimó —como argumento a mayor abundamiento— que la referida porción contravenía el principio de *ultima ratio*.

Coincido con la mayoría en que la porción normativa impugnada es contraria al principio de taxatividad, pues no establece con precisión qué tipo de conductas concretas y específicas podrían caer dentro de la expresión "*trato distinto al que corresponde a un hijo o hija*", lo que puede generar arbitrariedad en su aplicación. ¿Se incurre en el tipo si a uno de los hijos lo lleva a un paseo y al otro no?, ¿Si a uno le da un dulce y a otro no?, ¿Si a uno lo castiga con mayor energía que a otro?, no debe perderse de vista que incluso entre hijos biológicos suele haber tratos distintos. ¿Cuál es entonces la conducta sancionada?, el tipo penal no lo dice y, en su lugar, deja a completa discrecionalidad de los órganos de aplicación determinarlo, sin establecer parámetros claros y objetivos que permitan, cultural o normativamente, controlar racionalmente sus decisiones.

Con todo, me aparto de las consideraciones contenidas en la sentencia respecto a la violación al principio de *ultima ratio*. Durante la sesión, una mayoría de Ministras y Ministros decidió agregar ese argumento de forma adicional o a mayor abundamiento, a fin de robustecer la violación al principio de taxatividad. Sin embargo, me parece que tales consideraciones no sólo eran innecesarias, sino que además resultan problemáticas por lo siguiente.



Como reconoce la propia sentencia, si bien el catálogo de conductas a las que se puede referir la expresión "*trato distinto al que corresponde a un hijo o hija*" es demasiado amplio e impreciso, podría incluir –bajo ciertas interpretaciones– desde malos tratos hasta situaciones de violencia, explotación o de abuso. En este sentido, me parece muy problemático sostener, en abstracto, que el legislador está impedido conforme al principio de *ultima ratio*, de utilizar el derecho penal para sancionar este tipo de actos, especialmente cuando se trata de niñas, niños y adolescentes.

Como dije en sesión, tratándose de los derechos de niñas, niños y adolescentes no hay un núcleo de intimidación para los padres o las madres, que esté excedido de la vigencia y vigilancia de los derechos humanos. Cuando se trata de violencia, abuso, maltrato o se pone en riesgo el interés superior de niñas, niños y adolescentes, lo que pasa en casa, no queda en casa. Por el contrario, el Estado tiene la obligación de proteger sus derechos de la manera más adecuada y efectiva posible. Lo cual puede llegar a justificar el uso del derecho penal, siempre que, por supuesto, se utilice de forma racional y proporcional.

Con independencia de lo anterior, como dije, en este caso considero que tales consideraciones resultaban innecesarias para resolver la litis planteada, pues como se dijo, **la porción impugnada adolecía de un vicio de constitucionalidad de forma y estudio preferente**, esto es: la falta de precisión o claridad del texto normativo, lo que podría generar arbitrariedad en su aplicación.

c. Opinión sobre la consecuencia consistente en poner al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.

La mayoría determinó que la porción normativa "*la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*", del artículo 154 Bis era inconstitucional por dos razones fundamentalmente: porque contenía una "sanción fija" y porque era contraria al interés superior del menor.

Al igual que en apartados anteriores, comparto la declaratoria de invalidez de dicha porción, pero no las consideraciones. En particular, me aparto de la interpretación que hace la sentencia respecto de la porción en cuestión. En mi opinión, la obligación del órgano jurisdiccional de poner al niño o niña a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente **debió interpretarse como una consecuencia o como una medida de protección accesoria** frente a la pérdida de la patria potestad contemplada en el mismo artículo, **y no como una sanción propiamente dicha para el padre o la madre adoptiva.**



A mi juicio, esto último se desprende claramente de la literalidad del precepto impugnado, el cual establecía lo siguiente:

"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción.

"Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además, el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, **asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.**"

Como puede observarse, la obligación de poner al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente constituía una consecuencia derivada de la pérdida de la patria potestad del sujeto activo, más que una pena o sanción autónoma para el padre o madre adoptante. Lo que dicha porción buscaba era solucionar el problema relativo a la situación de cuidado de la víctima del delito tras la pérdida de la patria potestad del adoptante, más que establecer una pena adicional (como incorrectamente sostiene la sentencia). Por tanto, al no tratarse propiamente de una pena o sanción, sino de una consecuencia accesoria o de una medida de protección para las y los menores de edad, **considero que dicha porción no debió ser analizada a la luz del principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 de la Constitución, sino en todo caso a la luz del principio de interés superior del menor.**

A mi juicio, sostener lo contrario implicaría aceptar que los niños, niñas o adolescentes pueden ser utilizados como *meros objetos o medios* para castigar la conducta del padre o la madre adoptante. Además, de ser éste tal supuesto, el problema de la norma habría sido en todo caso la violación al *principio de dignidad humana*, según el cual todas las personas deben ser tratadas como fines y no como medios,¹³ o bien, al *principio de personalidad* de las penas, el cual prohíbe las llamadas *penas trascendentales*, es decir, aquellas que se imponen a *personas distintas* al autor.¹⁴

¹³ Véase tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.), de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

¹⁴ Cfr. Amparo directo en revisión 5999/2017, resuelto por la Primera Sala el veinticinco de abril de dos mil dieciocho.



Con todo, en el caso coincidí con la inconstitucionalidad de la porción en cuestión, ya que al haberse declarado en el apartado anterior la inconstitucionalidad de la porción normativa que dice "*el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima*", el fragmento analizado en este apartado perdía total sentido y propósito, pues –reitero– no se trataba de una sanción autónoma, sino de una medida accesorial a aquéllas. Así, me parece que cualquier otra consideración era innecesaria.

En síntesis, si bien coincidí con la invalidez de la porción "*asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia*", lo hago no porque considere que se trate de una sanción fija, sino porque se trata de una medida accesorial que perdió sentido y sustento, al haberse declarado la inconstitucionalidad de la sanción principal.

III. Voto concurrente sobre el artículo 181 Bis

Finalmente, el Pleno reconoció la validez del artículo 181 Bis,¹⁵ pues consideró que no era contrario a los principios de proporcionalidad de los alimentos, *ultima ratio* o mínima intervención penal y taxatividad. Al respecto, si bien coincidí plenamente en que el precepto impugnado no viola ninguno de dichos principios, me parece importante hacer algunas precisiones adicionales en relación con el sentido de mi voto.

En primer lugar, estimo importante reiterar que la norma impugnada en este caso no estaba encaminada a tutelar la vida o definir en qué momento inicia ésta. En este caso el tipo penal impugnado tenía por objeto proteger la integridad de las mujeres o las personas gestantes durante el periodo de embarazo, mediante el aseguramiento de sus derechos alimentarios. En esa línea, cabe recordar que la CNDH no alegó que la norma fuera inconstitucional por definir en qué momento comienza la vida. Lo que se argumentó es que la expresión "*desde la concepción*" era ambigua y, por consiguiente, violatoria del principio de taxatividad. En consecuencia, la Suprema Corte no se pronunció sobre el derecho a la vida ni sobre cuándo inicia ésta. Por el contrario, nuestro análisis se limitó a estudiar el tipo penal de incumplimiento de obligaciones alimentarias, conforme a las garantías y principios constitucionales en materia penal.

¹⁵ **Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo**
"Artículo 181 Bis.

"La mujer embarazada tendrá derecho a recibir alimentos desde el momento de la concepción y a cargo del progenitor. En caso de incumplimiento se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días de multa, así como la reparación integral del daño."



En segundo lugar, coincido plenamente con la mayoría en que la norma impugnada no viola los principios de proporcionalidad alimentaria, taxatividad o *ultima ratio*, toda vez que para poder determinar si el deudor alimentario ha incurrido en un "incumplimiento" para efectos del tipo penal, es necesario que exista una determinación judicial o convencional previa en la que se determine claramente el monto de los alimentos correspondientes. Ello es así, pues –como reiteradamente ha sostenido este Alto Tribunal– es sólo hasta que existe una cantidad líquida y exigible que es posible determinar si el deudor ha incurrido en un incumplimiento como tal. Así, será en todo caso en la vía civil o familiar, en la que deberá determinarse el monto y el momento a partir del cual la obligación es exigible.

Ahora bien, esto último, a mi juicio, permite robustecer por qué el hecho de que el tipo penal impugnado no defina el término o momento de la "concepción" no resulte problemático. Si, como se dijo, la actualización del tipo penal depende necesariamente de una determinación judicial o convencional previa, es entonces a partir de la violación a las condiciones fijadas en tales instrumentos que será posible constatar un incumplimiento a las obligaciones alimentarias típico y, consecuentemente, penalmente relevante. Ello, con independencia de que la concepción hubiere tenido lugar en un momento previo.

Además, como también se señala en la sentencia, el término "concepción" puede ser considerado un elemento normativo de valoración cultural, para lo cual sería incluso posible recurrir a elementos de valoración jurídica, como lo es la sentencia de la Corte IDH en el Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación In Vitro") Vs. Costa Rica, en donde el tribunal interamericano determinó que el término "concepción", para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos "*tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero*".¹⁶

Por todo lo anterior es que estuve de acuerdo con reconocer la constitucionalidad y, por tanto, la validez del artículo 181 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Nota: La tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 602, con número de registro digital: 2007731.

¹⁶ Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), veintiocho de noviembre de dos mil doce, párrafo 264.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO ÉSTOS DEBAN INTERVENIR.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO EL TREINTA Y TRES POR CIENTO QUE EXIGE LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA PROMOVERLA CORRESPONDE A UN NÚMERO FRACCIONADO DE LEGISLADORES, DEBE PREFERIRSE UNA APROXIMACIÓN POR EXCESO EN LUGAR DE UNA APROXIMACIÓN POR DEFECTO.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA EFECTOS DEL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN DE LA MINORÍA LEGISLATIVA PROMOVENTE, NO DEBE COMPUTARSE AL DIPUTADO O A LA DIPUTADA FIRMANTE QUE SE ENCONTRA EN LICENCIA AL PRESENTARSE LA DEMANDA.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON EL 19, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO NO SE CUMPLE EL REQUISITO DE QUE LA DEMANDA HUBIESE SIDO FIRMADA POR CUANDO MENOS EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS LEGISLADORES DEL CONGRESO LOCAL (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS INTE-



GRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA DE DICHA ENTIDAD VIOLA DERECHOS HUMANOS.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.

IX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGE QUE LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CERTEZA JURÍDICA Y LA IMPARCIALIDAD EN SU APLICACIÓN.

X. DELITO DE DESPOJO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LO QUE SE ENTIENDE POR PORTAR INSTRUMENTOS PELIGROSOS, COMO AGRAVANTE DE DICHO ILÍCITO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULO 222 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU DOBLE DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

XII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. CONTENIDO DE ESTOS DERECHOS A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 13 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 19 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

XIII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUJETOS Y CONTENIDO DE ESTOS DERECHOS.



XIV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN LÍMITES DE ESTOS DERECHOS.

XV. DELITO DE ULTRAJES A LA AUTORIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL TIPO PENAL RELATIVO, QUE INCLUYE CUALQUIER AMENAZA O AGRESIÓN QUE SE EJECUTE EN CONTRA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN EL MOMENTO DE EJERCER SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 331 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL HABERSE CONSIDERADO INCONSTITUCIONAL EL TIPO PENAL BÁSICO, PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ, POR VÍA DE CONSECUENCIA, DE LAS FRACCIONES IMPUGNADAS QUE CONTIENEN SUS AGRAVANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 331, FRACCIONES I, II Y IV, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CONTENIDO Y LÍMITES DE ESE DERECHO RECONOCIDO EN LOS ARTÍCULOS 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 13 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 19 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

XVIII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. TEST TRIPARTITO QUE DEBE CUMPLIR TODA RESTRICCIÓN AL EJERCICIO DE ESOS DERECHOS PARA QUE SEA COMPATIBLE CON LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

XIX. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. CUANDO EL OBJETO DE CONTROL ES UNA NORMA QUE TIPIFICA UNA CONDUCTA QUE SE REFIERE A CIERTO DISCURSO, DEBE REALIZARSE UN ESTÁNDAR DE REVISIÓN ESPECÍFICO DE TAXATIVIDAD APTO PARA GARANTIZAR EL CONTENIDO NUCLEAR DE ESOS DERECHOS.



XX. DELITO CONTRA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL QUE SANCIONA LA CONDUCTA DE POSEER, PORTAR O UTILIZAR EQUIPOS DE COMUNICACIÓN DE CUALQUIER TIPO PARA ACECHAR, VIGILAR O REALIZAR CUALQUIER ACTO ENCAMINADO A OBTENER Y COMUNICAR A CUALQUIER PERSONA, SIN UN FIN LÍCITO, INFORMACIÓN SOBRE LAS ACCIONES, ACTIVIDADES O LABORES DE LOS INTEGRANTES O ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL O MUNICIPAL, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, ASÍ COMO LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371, FRACCIÓN II, DEL DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXI. DELITO CONTRA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA. ANÁLISIS DEL TIPO PENAL QUE SANCIONA LA AMENAZA O AGRESIÓN QUE SE EJECUTE EN CONTRA DE UN INTEGRANTE O ELEMENTO DE ALGUNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL O ESTATAL EN EL MOMENTO DE EJERCER SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, DE TAL MANERA QUE, EN RAZÓN DEL ARMA EMPLEADA, DE LA FUERZA O DESTREZA DEL AGRESOR, PUEDA PRODUCIRLE COMO RESULTADO LESIONES O MUERTE, A LUZ DEL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL Y DEL DERECHO A LA IGUALDAD (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 371 QUINQUES DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA FRACCIÓN QUE ESTABLECE UNA AGRAVANTE NO IMPUGNADA, EN VIRTUD DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DECLARADA DEL TIPO PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 331, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA EN QUE ENTRARON EN VIGOR LAS NORMAS PENALES IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS



ARTÍCULOS 331 Y 371, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE, PARA SU EFICAZ CUMPLIMIENTO, SE ORDENA NOTIFICAR AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, A LA FISCALÍA GENERAL Y AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, ASÍ COMO A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA PENAL Y UNITARIOS Y AL CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL, QUE EJERCEN SU JURISDICCIÓN EN DICHO CIRCUITO, ASÍ COMO A LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN EL ESTADO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2021 Y SU ACUMULADA 66/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO Y COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, AMBOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 1 DE MARZO DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primero de marzo de dos mil veintidós.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, promovidas por diversos diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la acción de la minoría parlamentaria. Mediante escrito presentado vía electrónica el cinco de abril de dos mil veintiuno, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas:



"... Las contenidas en el Decreto Número 848, que publica el artículo único, por el que se reforman, la fracción II del artículo 205; el primer párrafo del artículo 222; el segundo párrafo del artículo 231; el artículo 331; la denominación del capítulo I del título XXII, del libro segundo; el artículo 371, y el artículo 371 Quinques; se adicionan, un capítulo X denominado 'Extorsión' al título III del libro segundo que comprende los artículos 176 Bis, 176 Ter y 176 Quáter; el artículo 222 Bis; un capítulo IV denominado 'Delitos contra la Seguridad de la Comunidad' al título XXII del libro segundo, que comprende los artículos 374 y 375, y se derogan, el capítulo VIII denominado 'Extorsión', del título VII del libro segundo y sus artículos 220 y 220 Bis y el artículo 371 Bis, todos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, siendo las normas que se reclaman de invalidez y que fueron publicadas en el tomo III de la Gaceta Oficial Extraordinaria Número 100, de fecha el (sic) jueves 11 de marzo de 2021. ..."

2. Conceptos de invalidez. La promovente en sus conceptos de invalidez argumenta, en esencia, lo siguiente:

- **Primer concepto de invalidez.** Argumenta que artículos 331 y 371 Quinques del Código Penal del Estado de Veracruz son contrarios a los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 13, 14, 16, 20 apartado B, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, así como a diversos tratados internacionales en los que México es Parte, toda vez que resultan violatorios del principio de taxatividad en materia penal, de libertad de expresión y de proporcionalidad de las penas.

- **Segundo concepto de invalidez.** Argumenta que el artículo quinto transitorio del decreto impugnado es contrario a los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 13, 14, 16, 20, apartado B, fracción I y 133 de la Constitución Federal, así como a diversos tratados internacionales en los que México es Parte, toda vez que atenta contra el principio de retroactividad en beneficio del reo.

- **Tercer concepto de invalidez.** Argumenta que los artículos 176 Bis, fracciones II a IV, 176 Ter, fracciones II, III, VI y VII, 222 Bis y 374, fracciones I, II, III, IV y V, del Código Penal del Estado de Veracruz, contenidas en el decreto impugnado, son contrarias a los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 13, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, así como a diversos tratados



internacionales en los que México es Parte, toda vez que violan el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

- Finalmente solicitó que le fuera suplida en su deficiencia la queja en la cita de los artículos constitucionales violados y en los argumentos de invalidez.

3. SEGUNDO.—Requerimiento a la parte actora. Por proveído de ocho de abril del dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 59/2021, y a efecto de estar en condiciones de ser asignado a un Ministro instructor, requirió a Ángel Rodríguez Bernal para que dentro del plazo de tres días hábiles, manifestara con qué carácter presentaba el medio de control constitucional de que se trataba y, de ser el caso, se acreditara como diputado integrante de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.

4. TERCERO.—Presentación de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Mediante escrito presentado vía electrónica el doce de abril de dos mil veintiuno, Namiko Matsumoto Benítez, presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz promovió acción de inconstitucionalidad en contra de:

"... La fracción II del artículo 222 Bis; las fracciones I, II y IV del artículo 331; la fracción II del artículo 371; y el artículo 371 Quinquies, en las porciones normativas que se detallan en los conceptos de invalidez, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante 'Código Penal').— Estas normas generales fueron reformadas y adicionadas mediante Decreto Número 848 publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día 11 de marzo de 2021 en el núm. ext. 100 tomo III. ..."

5. Conceptos de invalidez. La promovente en sus conceptos de invalidez argumenta lo siguiente:

- **Primer concepto de invalidez.** En el primer concepto de invalidez señala que los artículos 222 Bis, fracción II, 331, fracciones I, II y IV, 371, fracción II, y



371 Quinquies, son violatorios del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 222 Bis, fracción II.¹ Explica que la conducta sancionada por dicho precepto se encuentra ligada a la conducta por el artículo 222² del Código Penal del Estado de Veracruz; siendo que el diverso 222 Bis sólo establece agravantes a quien incurra en una de esas conductas.

Expone que la fracción II utiliza una expresión ambigua que no precisa cuáles son las conductas punibles, cuando las mismas son realizadas por una o más *personas portando instrumentos peligrosos*, ya que dicha expresión tiene una carga valorativa que impide definir qué objetos actualizan dicha hipótesis. Al respecto señala que un objeto puede ser peligroso por su velocidad, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente eléctrica que conduzca, por su peso o sus dimensiones, por la finalidad con la que es utilizado, o por cualquier otra circunstancia que no es posible determinar *a priori*.

¹ (Adicionado, G.O. 11 de marzo de 2021)

"222 Bis. Al responsable del delito señalado en el artículo anterior, además de las sanciones que le corresponden, se le aplicarán una pena de cuatro a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"...

"II. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"..."

² (Reformado, primer párrafo; 11 de marzo de 2021)

"Artículo 222. Se impondrán prisión de uno a diez años y multa de cien hasta cuatrocientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria a quien, sin consentimiento del que tenga el derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca;

"II. Ocupe un inmueble de su propiedad en los casos en que no pueda usarlo o disponer de él, por estar en poder de otra persona por alguna causa legítima o ejerza actos de dominio que lesionen derechos del ocupante;

"III. Desvíe, derive o haga uso de aguas propias o ajenas en los casos en que la ley lo prohíba, así como a quien ejerza un derecho real sobre las que no le pertenezcan; o

"IV. Ejecute actos de dominio que lesionen derechos vigentes del usuario legítimo de dichas aguas.

(Reformado, G.O. 11 de junio de 2008)

"Las sanciones se impondrán aunque el derecho a la posesión sea dudoso o esté en disputa. Para el caso de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno del Estado o los Municipios, bastará acreditar por éstos su calidad de propietario de los mismos para presumir su posesión."



Artículo 331, fracciones I, II y IV.³ Explica que dichas fracciones, que establecen agravantes, utilizan expresiones ambiguas que al entrar en relación con los verbos rectores del tipo penal no precisan cuáles son las conductas punibles; vulnerando el principio de taxatividad.

Por lo que se refiere a la fracción I del artículo 331 explica que la expresión *instrumento peligroso* tiene una carga valorativa que impide definir qué objetos actualizan dicha hipótesis. Al respecto señala que un objeto puede ser peligroso por su velocidad, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente eléctrica que conduzca, por su peso o sus dimensiones, por la finalidad con la que es utilizado, o por cualquier otra circunstancia que no es posible determinar *a priori*.

En otro aspecto, en lo tocante a la fracción II del precepto en comento, la Comisión Estatal argumenta que la expresión *cualquier tipo de violencia* permite establecer calificativos respecto a la violencia utilizada al realizar la amenaza o la agresión; abriendo la posibilidad de castigar amenazas o agresiones que realicen mediante acciones que simplemente se realizan con mucho ímpetu, fuerza o ira, o con una intensidad extraordinaria. Explica que dichos calificativos no son cuantificables *a priori* y, por ello, no permiten conocer con claridad cuál es la conducta punible.

Finalmente, por lo que hace a la fracción IV del precepto impugnado, argumenta que la expresión *que se realice a través de cualquier otra circunstancia* es indeterminada. Explica que, si bien la fracción lo liga a la consecuencia de *disminuir las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o ponerlo*

³ (Reformado, G.O. 11 de marzo de 2021)

"Artículo 331. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria, a quien amenace o agreda a un servidor público en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

"Se le aplicará al responsable de este delito, además de las sanciones anteriores, de cinco a siete años de prisión, cuando se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se realice por medio de cualquier tipo de violencia contra la víctima;

"...

"IV. Que se realice a través de cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o lo ponga en condiciones de riesgo o desventaja."



en riesgo o desventaja, esto no facilita la determinación *a priori* de las circunstancias que actualizan la agravante. Ello es así, pues las circunstancias son accidentes de modo, lugar o tiempo, o bien calidades o requisitos, o conjuntos que rodean o algo o alguien; de modo que si cualquiera de esas posibilidades actualiza la agravante no es posible saber qué acciones serán punibles.

Artículo 371, fracción II.⁴ Señala que la disposición impugnada es amplísima pues comete este delito quien: **(a)** tenga un equipo de grabación audiovisual –aunque no lo ocupe–, o lo utilice –o crea utilizarlo, es decir, que lo porte–; **(b)** para acechar, vigilar, o haga lo que sea para; **(c)** obtener –aunque no lo logre, por quedarse en acto encaminado a obtener–; **(d)** información de lo que hagan o dejen de hacer los agentes de seguridad pública; y **(e)** luego lo comunique, sin un fin lícito –lo que sea que eso significa en este contexto–.

En ese sentido, explica que la expresión *cualquier acto* comprende todo tipo de acciones que –por su naturaleza– sirvan para obtener o tratar de obtener información relativa a integrantes o elementos de seguridad pública. Y, al comprender todo tipo de acciones, no delimita las conductas que serán punibles de las que no lo serán. Por ello dicha expresión es contraria al parámetro de regularidad constitucional pues es excesiva o irrazonable.

Artículo 371 Quinquies.⁵ Señala que para que se configure dicho ilícito se requiere que: **(a)** el sujeto activo del delito realice la conducta consistente en una

⁴ (Reformado, G.O. 11 de marzo de 2021)

"Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas Unidades de Medida y Actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

"...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal;

"..."

⁵ (Reformado, G.O. 11 de marzo de 2021)

"Artículo 371 Quinquies. Se impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas Unidades de Medida y Actualización diarias, a quien amenace o agrede a un integrante o elemento de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas, de tal manera que, en razón del arma empleada, de la fuerza o destreza del agresor, pueda producirle como resultado lesiones o muerte."



amenaza o en una agresión; **(b)** la conducta del sujeto activo se dirija a un integrante o elemento de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal; **(c)** la conducta del sujeto activo ocurra mientras el sujeto pasivo ejerce sus funciones, o –aunque no las esté ejerciendo– la conducta ocurra en razón de esas funciones; y **(d)** que por el arma empleada, o la destreza o fuerza del sujeto activo, se produzcan lesiones o la muerte del sujeto pasivo.

Explica que el análisis textual de dicha disposición es preciso complementarlo con el análisis gramatical de la misma; el contraste de las porciones normativas con otras expresiones contenidas en otras normas análogas; el contexto en el que se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.

Menciona que como la norma no exige una categoría específica del sujeto activo –salvo que por el arma que utilice o su fuerza destreza produzca lesiones o la muerte del sujeto pasivo– debe entenderse que es un delito que cualquier persona puede cometer. Por esa razón la descripción de las conductas que serán objeto de sanción debe tener tal claridad que permita a cualquier persona la capacidad de comprender y distinguir qué conductas son sancionadas y qué conductas no lo serán.

Señala que la expresión "*a quien amenace*" es ambigua y por tanto no supera el estándar exigible de taxatividad. Explica que, dado el contexto de la norma, la acepción que viene al caso es aquella que el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española señala como "*Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien*". Es decir, que quien dé a entender, con actos o palabras, a *un integrante o elemento de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal* que quiere hacerle algún mal que –por el arma que utilice, o su fuerza o destreza– le cause lesiones o la muerte; sufrirá la sanción prevista.

Argumenta que si bien es posible perfilar las acciones que materializan la amenaza –actos o palabras–, el contenido de ésta posee una carga intrínsecamente valorativa. Es decir, que dependerá del sujeto amenazado –o de la autoridad ministerial o judicial– considerar efectivamente como amenaza la intención del sujeto activo de causarle algún mal. Y esto obedece, necesariamente, a que el concepto de "mal" tiene diversas acepciones.



En ese sentido, el contenido de la acción que es objeto de reproche –la amenaza– es altamente indeterminada, lo que provoca que el riesgo de privar de la libertad a una persona por una conducta que no está dentro del núcleo de significado del artículo 371 *Quinquies* del Código Penal sea elevado.

En otro sentido menciona que la expresión "*a quien... agrede*" es ambigua y tampoco supera el estándar de taxatividad, para lo cual señala que le son aplicables los mismos vicios de la expresión "*a quien amenace*".

Explica que según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española el verbo agredir consiste en cometer una agresión; a su vez una agresión es definida como el acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño o como ataque armado de una nación contra otra, sin declaración previa.

En ese sentido la agresión que consiste en la comisión del delito de homicidio queda fuera del ámbito de aplicación del artículo impugnado, por tratarse de un delito autónomo. Sin embargo, las acciones de dañar tienen múltiples acepciones que dificultan distinguir las conductas punibles de las no punibles.

Menciona que la palabra herir tiene al menos quince significados reconocidos por la Real Academia Española; siendo que algunas de esas acepciones sí configuran conductas delictivas, y aunque constituyan lingüísticamente una herida, no tendrían por qué ser sancionadas al no afectar el bien jurídico protegido por el artículo 371 *Quinquies*.

Añade que, en el mismo sentido, la noción de daño es muy amplia, pues la Real Academia Española la define como el efecto de dañar, como el sinónimo de maleficio, mal de ojo.

Si bien las acepciones de la acción de dañar no son tan ambiguas como las de "*mal*" o "*herir*", de nueva cuenta recogen acciones que son subsumibles en otro tipo penal –por lo que quedarían fuera del campo de aplicación del artículo 371 *Quinquies*– o que no distinguen con suficiente claridad las conductas punibles de las no punibles.



Por otra parte, alega que la tipificación de un delito de resultado como ocurre en el presente caso no inhibe la posibilidad de realizar un control abstracto de constitucionalidad cuando el tipo penal tiene vicios de constitucionalidad.

En vista de lo anterior sostiene que debe determinarse la invalidez de los artículos 222 Bis, fracción II, 331, fracciones I, II y IV, 371, fracción II, y 371 Quinquies, por ser violatorios del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• **Segundo concepto de invalidez.** Explica la Comisión Estatal que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo del que dispone el Estado para establecer responsabilidades respecto a una conducta ilícita. Por ello, su uso debe sujetarse al principio de ultima *ratio* y mínima intervención del Estado para castigar únicamente los ataques intolerables a los bienes jurídicos más importantes.

Señala que el artículo 331 se encuentra en el título XVII del Código Penal, relativo a los delitos por hechos de corrupción; y el diverso 371, fracción II, del Código Penal se encuentran en el título XXII, relativo a los delitos contra la seguridad pública. De tal suerte, los bienes jurídicos protegidos son *el servicio y la seguridad públicos*.

En ese sentido, el uso del derecho penal para castigar amenazas o agresiones, dirigidas a servidores públicos, implica la posibilidad de sancionar con la privación de la libertad actos o discursos que se encuentran protegidos por la libertad de expresión, prevista en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Añade que, dada la protección de dicho derecho, es necesario que las restricciones al contenido de las expresiones constitucionalmente protegidas sean excepcionales. Esto obedece a que el Estado no puede privilegiar un determinado criterio de decencia, estética o decoro respecto a las expresiones que podrían ser bien recibidas, porque no existen parámetros uniformemente aceptados para delimitar el contenido de estas categorías.



Explica que el hecho de que sea la autoridad quien –*a posteriori*– defina si las acciones de los individuos efectivamente son delictivas o no para efectos de la configuración del tipo penal, genera un efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión en general, pues tiene un innegable efecto amedrentador; lo que se traduce, en los hechos, en un efecto silenciador.

Argumenta que el silencio coactivo de las personas, logrado a través del derecho penal, restringe ilegítimamente la dimensión individual y la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión en su conjunto.

Finalmente, explica que las porciones normativas alcanzan un nivel máximo de incompatibilidad con el parámetro de control de regularidad constitucional porque la Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirman, en su jurisprudencia reiterada, que los servidores públicos están expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que los particulares. Por lo tanto, el umbral de tolerancia que deben mostrar frente a las expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas debe ser mayor; y esto no se puede lograr cuando existen normas penales que, justamente, castigan conductas que pueden calificarse como meras críticas mordaces, o con el alcance de herir susceptibilidades, pero que –en ningún caso configuran un delito–.

En vista de lo argumentado, considera que deben declararse como inconstitucionales los artículos 331 y 371, fracción II, del Código Penal por generar un efecto inhibitorio que contraviene al parámetro de regularidad constitucional.

• **Tercer concepto de invalidez.** Explica la Comisión Estatal que el artículo 371 Quinquies es inconstitucional pues discrimina en razón de la ocupación del sujeto pasivo del delito. Ello es así, pues gozarán de la protección del artículo los integrantes o elementos de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal; y quienes no formen parte de alguna institución de seguridad pública quedan excluidos de ese ámbito de aplicación.

Explica que si bien la ocupación, o el trabajo de las personas no es una categoría sospechosa reconocida explícitamente por la Constitución Federal, tratar a las personas de manera distinta por su trabajo u ocupación sí tiene la



consecuencia de atentar contra la dignidad humana y anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Ello, pues el listado de categorías sospechosas no es carácter taxativo, sino de naturaleza enunciativa.

En vista de lo anterior, concluye que al no existir una norma constitucional que exija proteger con mayor intensidad a los integrantes de las instituciones de seguridad pública que al resto de los servidores públicos, el artículo 371 Quinques no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, debiendo ser invalidado.

• **Apartado relativo a efectos.** En este último apartado la Comisión Estatal solicita que sea declarada la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 222 Bis; las fracciones I, II y IV del artículo 331; la fracción II del artículo 371; y el artículo 371 Quinques.

No obstante, explica que adicionalmente a dichos preceptos se solicita que la invalidez se haga extensiva a la porción normativa "*a quien amenace o agrede a un servidor público*" del primer párrafo del artículo 331 del Código Penal del Estado de Veracruz, y a la fracción III de esa misma disposición; ello ante la ausencia de los verbos rectores "amenazar" o "agredir".

6. CUARTO.—Auto de acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. Por proveído de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Así, dada la identidad existente respecto del decreto impugnado en ambos medios de control de constitucionalidad se ordenó turnar ambos expedientes, por acumulación, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para instruir el procedimiento respectivo.

7. QUINTO.—Admisión de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veinte de abril de dos mil veintiuno, entre otras cuestiones, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 66/2021 promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Asimismo requirió al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos 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, y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar de la Gaceta Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación corresponda.

8. Asimismo, previos requerimientos a los diputados accionantes, por proveído de catorce de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 59/2021, y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz para que rindieran su informe. Luego, tomando en cuenta que se decretó la acumulación entre la acción de inconstitucionalidad 66/2021 y la diversa 59/2021, y en razón de que en ambas se solicitó la invalidez del mismo decreto, estimó innecesario requerir nuevamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales la copia certificada de los antecedentes legislativos de éste, ni el ejemplar de la Gaceta Oficial de la entidad en el que conste su publicación, pues tales requerimientos se habían realizado en el acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno señalado en el párrafo que antecede. Finalmente, nuevamente se dio vista a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación corresponda.

9. SEXTO.—**Recurso de reclamación.** En contra del acuerdo de catorce de mayo de dos mil veintiuno, en la parte que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 59/2021 (promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz), la directora de Servicios Jurídicos del citado Congreso Estatal, interpuso recurso de reclamación mediante escrito presentado vía electrónica el dos de junio de dos mil veintiuno. Dicho recurso se registró con el número 52/2021-CA, y fue resuelto por la Segunda Sala el catorce de julio de dos mil veintiuno en el sentido de



desechar el recurso por improcedente, al no ubicarse en los supuestos de procedencia del recurso de reclamación en acciones de inconstitucionalidad.⁶

10. SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo. Leticia Aguilar Jiménez, en su calidad de directora de Servicios Jurídicos y en representación del Congreso del Estado de Veracruz, rindió su informe con relación a los argumentos planteados por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

11. Por lo que hace al informe rendido en **la acción de inconstitucionalidad 59/2021**, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, hizo valer los siguientes argumentos:

- **Causas de improcedencia.** En este apartado de su informe el Poder Legislativo señala que no se cumple con el requisito consistente en que la demanda hubiese sido firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento (33%) de los legisladores del Congreso del Estado de Veracruz. Ello es así, pues María de Jesús Martínez Díaz, que es una de las firmantes de la demanda de acción de inconstitucionalidad, no se encontraba en ejercicio de sus funciones al momento de la presentación de la acción (cinco de abril de dos mil veintiuno), pues pidió licencia y la misma fue concedida del cinco de abril al ocho de junio de dos mil veintiuno.

Derivado de lo anterior, argumenta que de las diecisiete firmas del escrito de demanda solamente deben tomarse en cuenta dieciséis firmas, las cuales representan únicamente el treinta y dos por ciento (32%) y por tanto debe sobreseerse con fundamento en lo previsto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62 de la ley reglamentaria, y con el 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal.

⁶ Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. El Ministro Luis María Aguilar Morales, se aparta de algunas consideraciones.



- **Contestación al primer concepto de invalidez.** Señala que contrario a lo manifestado por la parte accionante los artículos 222 Bis, fracción II, 331, fracciones I, II y IV, 371, fracción II, y 371 Quinquies, no son violatorios del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de que dichos preceptos persiguen una intención válida desde el punto de vista constitucional.

- **Contestación al segundo concepto de invalidez.** Argumenta contrario a lo afirmado por los diputados accionantes, el artículo quinto transitorio del decreto impugnado no es contrario al principio de retroactividad en beneficio del reo, pues no establece ni mucho menos tiene el alcance de generar una prohibición de aplicar la norma que sea más favorecedora.

- **Contestación al tercer concepto de invalidez.** Finalmente, refuta los planteamientos de la parte accionante y señala que los artículos 176 Bis, fracciones II a IV, 176 Ter, fracciones II, III, VI y VII, 222 Bis y 374, fracciones I, II, III, IV y V, del Código Penal del Estado de Veracruz, contenidas en el decreto impugnado no son contrarios al principio de taxatividad, pues lo que se encuentra previsto en dichas fracciones son agravantes que emanan de los tipos básicos. Además, menciona que las fracciones impugnadas fueron conservadas en su redacción original desde mucho antes de la reforma impugnada, por lo que no puede atenderse a los planteamientos de la accionante.

12. Por otra parte, en el informe rendido en la **acción de inconstitucionalidad 66/2021**, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos manifestó lo siguiente:

- **Cuestiones previas.** Explica que el decreto impugnado se elaboró con base en las facultades otorgadas al Congreso del Estado de Veracruz. Ello, pues los argumentos expuestos por la Comisión Estatal son equívocos al no existir una contradicción entre las disposiciones cuestionadas y los textos constitucionales y convencionales.

Al respecto argumenta que cada Estado tiene un margen nacional de apreciación y tratándose de las entidades federativas deben respetarse siempre en



los límites expuestos por las normas generales. Así, dada la realidad social en la que se encuentra el Estado de Veracruz era necesario adecuar la redacción de los delitos que se plantean en la reforma impugnada y proporcionar mayores herramientas para enfrentar los problemas de criminalidad en esa entidad, mismos que están relacionados con delitos patrimoniales contra la libertad y contra las instituciones de seguridad pública pues una de las características que prevalece en el Estado es el aumento en su incidencia y principalmente un aumento en los niveles de violencia en su comisión.

Expresa, que por lo que hace al delito de despojo si bien éste está encaminado a proteger la propiedad o la posesión de los inmuebles, también es cierto que dicha conducta viene realizándose a través de medios violentos, en forma furtiva ensamblada por varias personas, o bien bajo la manifestación velada de que se hace a nombre de algún grupo delincuencia; principalmente en contra de personas mayores de sesenta años, mujeres embarazadas, o familias con niñas niños o adolescentes, afectando además del patrimonio, la estabilidad, la seguridad, la tranquilidad y el sano desarrollo de las personas con estos medios comisivos.

Por lo que hace al delito de ultrajes a la autoridad, explica que resulta necesaria la existencia de agravantes no previstas en el actual Código Penal, en las cuales la pena debe ser más elevada que el tipo básico; ello precisamente porque se lleva a cabo a través de violencia, por realizarse con armas o por la extrema desventaja. Es por esta razón que son disposiciones totalmente útiles y necesarias.

Explica que estas reformas permiten homologar la realidad social, y están encaminadas a erradicar las prácticas llevadas a cabo por diversos grupos delictivos para que con esta legislación sea más factible que pueda acreditarse la condición del ilícito para su posterior sanción.

De igual forma argumenta que se prevé un nuevo tipo penal que hace alusión a las amenazas o a las agresiones que puede sufrir algún integrante de cualquier institución de seguridad pública al momento de ejercer sus funciones, causándoles lesiones o incluso la muerte. Sin embargo, explica que este tipo no sólo protege a las y los integrantes de dichas instituciones específicamente, sino



que protege también a las propias instituciones respecto a su importancia en la estructura del Estado; ello pues estos elementos se ven expuestos en el ejercicio lícito de su trabajo, al advertirse agresiones constantes a las fuerzas del orden sin considerar que sus elementos también son ciudadanos madres o padres de familia, personas con el derecho a su integridad y su desarrollo.

Finalmente, en este apartado menciona que se cumplió a cabalidad el proceso legislativo máxime que el mismo no fue impugnado frontalmente por la Comisión accionante.

- **Relación precisa de los hechos.** En este apartado el Poder Legislativo acepta la modificación a los diversos artículos del Código Penal para el Estado de Veracruz que se encuentran previstos en el decreto impugnado. Sin embargo, **niega** la violación a los preceptos constitucionales y convencionales señalados por la Comisión Estatal accionante, así **como no admite** las transgresiones a los principios de legalidad en materia penal a la libertad de expresión y al principio de no discriminación.

- **Contestación al primer concepto de invalidez.** En este apartado de su informe el Poder Legislativo del Estado de Veracruz explica la doctrina que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido en torno al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal. Y al respecto considera que contrario a lo argumentado por la Comisión Estatal, las normas impugnadas determinan en forma clara, sin vaguedades, ni imprecisiones, en los delitos de despojo, ultrajes a la autoridad y delitos contra las instituciones de seguridad pública, tanto su descripción como las sanciones que han de imponerse; por ello no vulneran el principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad.

En efecto, explica que el uso del término **instrumentos peligrosos** en el contexto de las normas impugnadas no genera confusión o inseguridad jurídica en sus destinatarios. Lo anterior, dado que cualquier persona puede prever con claridad y precisión que el concepto de instrumento peligroso es el de objetos o instrumentos que sirven para atacar a una persona o animal o para defenderse de ellos; por lo tanto, utilizar la palabra **instrumento peligroso** es jurídicamente aceptable para definir instrumentos que por su propia naturaleza sirven para causar heridas corporales a alguien y cuya posesión, y comercio están reglamentados, a la vez que su tenencia constituye circunstancia agravante de ciertas



infracciones como las normas jurídicas que tacha de inconstitucionales la Comisión Estatal.

Añade que existe una amplia posibilidad de utilizar otro tipo de instrumentos que también se vuelven peligrosos, no en función de su finalidad o de su naturaleza, sino por su potencialidad lesiva en manos del autor que crea un riesgo para el sujeto pasivo y disminuye la capacidad de oposición y defensa de la víctima. En esa línea, señala que de manera enunciativa mas no limitativa se pueden considerar armas o instrumentos peligrosos a los martillos, ladrillos, desatornilladores o tenedores, aun cuando su uso ordinario sea lícito; pudiendo también comprender dentro de esta definición otro tipo de sustancias o materiales como pueden ser líquidos inflamables, sólidos inflamables, materiales venenosos o radioactivos, corrosivos u otro tipo de materiales como anestésicos o que causen irritación en las personas.

En otro sentido considera que el uso del término violencia en el contexto de las disposiciones impugnadas, tampoco genera confusión e inseguridad jurídica en su aplicación, por lo que tampoco resulta contrario al principio de legalidad ni al mandato de taxatividad en materia penal; señala que si bien es cierto que el vocablo en cuestión posee una extensión conceptual o semántica relativamente amplia, también lo es que esta situación por sí misma no implica una transgresión al artículo 14 constitucional.

Por ello, concluye que las normas impugnadas en el primer concepto de invalidez no resultan contrarias al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

• **Contestación al segundo concepto de invalidez.** En este apartado, señala que los artículos 331 y 371 del Código Penal para el Estado de Veracruz tienen por objeto proteger jurídicamente el desempeño del servicio público de una autoridad, pues establece las penas a las que serán acreedores la o las personas que amenacen o agredan a un servidor público, o a un integrante o elemento de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas. Lo anterior, pues se considera que el delito de ultrajes a la autoridad es un antisocial en agravio de la dignidad de las funciones que la autoridad ejerza; y, por cuanto hace al tipo penal contra las instituciones de seguridad pública, éste está encaminado



a proteger y no entorpecer las acciones de cualquier institución de seguridad pública, con el fin de combatir y disminuir la incidencia delictiva y conservar la paz y el orden público en beneficio de los veracruzanos.

Señala que el derecho a la libertad de expresión ampara la crítica sana de la conducta de un individuo, sin embargo, no puede permitirse que bajo el amparo de este derecho las personas reciban de manera verbal embestidas, acometidas, ataques o manifestaciones que lleven implícita la posibilidad de causar un daño al servidor público y mucho menos permitir que bajo esta tesitura ciertas expresiones puedan devenir en agresiones físicas, lo que puede ocasionar daños tanto físicos como morales en las personas. Así, si bien todos los ciudadanos gozan de este derecho sin distinción, tampoco puede permitirse que bajo el amparo de éste obstaculizan las funciones de los elementos de seguridad pública en cumplimiento de su deber.

Agrega que no existe medio que coarte los pensamientos de una persona. No obstante la libertad de expresión se encuentra limitada constitucionalmente cuando representa ataques a la moral, a los derechos de terceros, provoca algún hecho delictuoso o bien perturbe el orden público, es decir, tienen límites en el respeto irrestricto de los derechos humanos también reconocidos por tratados internacionales como pueden ser el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen incluso el derecho a la vida que se puede poner en riesgo al sufrir el receptor agresiones en el caso de lo verbal.

En vista de lo anterior, menciona que las porciones normativas contenidas en los artículos 371, fracción II y 371, fracciones I, II y IV, no son violatorias del derecho a la libertad de expresión, pues si en el ejercicio de dicho derecho se provoca algún delito o se perturba el orden público, debe atenderse a las restricciones que lleva aparejado dicho derecho.

• **Contestación al tercer concepto de invalidez.** En este apartado de su informe el Poder Legislativo del Estado de Veracruz explica la doctrina que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en torno al principio de igualdad y no discriminación.

Considera que –como lo explicó anteriormente– la norma impugnada persigue un objeto lícito y constitucionalmente válido. Y añade que la seguridad



nacional, la seguridad pública y la paz son de gran relevancia para el Gobierno Federal de México, tal como se advierte en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Señala que el ilícito cometido en contra de un servidor público que, además, sea miembro de una institución de seguridad pública, cobra mayor relevancia pues como ha quedado establecido no sólo se protege al servidor público sino a la institución misma. Por tal motivo, explica que es factible establecer que los integrantes de una institución pública, no se encuentran en una situación de igualdad respecto de otros individuos, por lo que en razón de las funciones que desempeñan, es necesario otorgarles un trato diferente a otros individuos.

En vista de lo anterior concluye que no puede considerarse que el artículo 371 Quinquies del Código Penal para el Estado de Veracruz, sea violatorio de los principios de igualdad y no discriminación.

13. OCTAVO.—Informe del Poder Ejecutivo. Eric Patrocinio Burgos, en su calidad de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, rindió sus informes con relación a los argumentos planteados por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en los que esencialmente reiteró las mismas argumentaciones que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz en sus informes.

14. No obstante, en el informe rendido en la acción de inconstitucionalidad 66/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos añadió que:

- Con la finalidad de robustecer sus argumentos sobre la validez de las normas impugnadas, explica que la anulación en el texto del artículo 371 de la descripción de las instituciones de seguridad pública federales o de las Fuerzas Armadas Mexicanas y de la agravante a la que aludía el tipo previsto en el numeral 220 antes de ser trasladado al artículo 176 Bis, consistente en que "*... las penas se duplicarán cuando el o los autores sean servidores públicos ...*", se encuentran conforme con la Constitución Federal. Ello es así, pues de modo alguno son contrarias a las prohibiciones de retroactividad y de analogía y mayoría de razón, ni tampoco al principio de *non bis in ídem*.



15. NOVENO.—Opinión de la Fiscalía General de la Republica. En la presente acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la Republica se abstuvo de formular opinión al respecto.

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

CONSIDERANDO

17. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ toda vez que diversos diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, plantearon la posible contradicción entre diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ "Artículo 105.

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"...

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

"..."

⁸ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

"..."

⁹ Expedida mediante Decreto Número 848 publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día once de marzo de dos mil veintiuno.



18. SEGUNDO.—Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

19. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas que se impugnan se publicaron en la Gaceta Oficial de la referida entidad el jueves once de marzo de dos mil veintiuno; por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción transcurrió del viernes doce de marzo al sábado diez de abril de dos mil veintiuno, pudiéndose presentar el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes doce de abril de dos mil veintiuno.

21. Acción de inconstitucionalidad 59/2021. En el caso de la acción de inconstitucionalidad promovida por los diversos diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, según consta en la evidencia criptográfica fue recibida en el sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes cinco de abril de dos mil veintiuno, es decir, dentro de los treinta días que marca la ley reglamentaria de la materia; por tanto, es claro que su presentación fue **oportuna**.

22. Acción de inconstitucionalidad 66/2021. En el caso de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, según consta en la evidencia criptográfica fue recibida en el siste-

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.

"..."



ma electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de abril de dos mil veintiuno, es decir, dentro de los treinta días que marca la ley reglamentaria de la materia; por tanto, es claro que su presentación fue **oportuna**.

23. TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

A. Legitimación de los diversos diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.

24. La acción de inconstitucionalidad promovida por quienes se ostentaron con tal carácter fue signada por las personas que a continuación se relacionan:

- 1) Omar Guillermo Miranda Romero.
- 2) Érika Ayala Ríos.
- 3) Jenny del Pilar Trinidad Herrera.
- 4) Ivonne Trujillo Ortiz.
- 5) Jorge Moreno Salinas.
- 6) Rodrigo García Escalante.
- 7) Judith Pineda Andrade.
- 8) Ricardo Arturo Serna Barajas.
- 9) María Josefina Gamboa Torales.
- 10) Bingen Rementería Molina.
- 11) Enrique Cambranís Torres.



12) Nora Jessica Lagunes Jáuregui.

13) Montserrat Ortega Ruiz.

14) María de Jesús Martínez Díaz.

15) María Graciela Hernández Íñiguez.

16) Sergio Hernández Hernández.

17) Carlos Alberto Triana García.

25. Para acreditar su calidad de diputados, los firmantes acompañaron a su escrito de demanda las documentales consistentes en la: **(1)** acta de la sesión solemne de instalación de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio constitucional; **(2)** acta de la octava sesión ordinaria de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio constitucional, así como **(3)** acta del quinto periodo de sesiones extraordinarias de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional; misma que fue debidamente certificada por la secretaria de Servicios Legislativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de donde se desprende que aquéllos ejercen sus funciones y facultades en calidad de diputados integrantes de la misma.¹¹

26. Ahora bien, es importante atender a que el artículo 105, fracción II, inciso d), 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:

¹¹ Ello en atención a que les fueron requeridas dichos documentos en copia certificada por el Ministro instructor, mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil veintiuno.



" ...

"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:

" ...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

27. Asimismo, el numeral 62 de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.**

" ... "

28. De las disposiciones constitucionales y legales antes mencionadas, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

- Que los órganos legislativos estatales están facultados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.
- Que al efecto se requiere, **cuando menos, del equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes,** quienes deben firmar la demanda.
- Que la acción de inconstitucionalidad sea planteada en contra de leyes expedidas por el propio órgano.



29. Las conclusiones anteriores han sido recogidas por este Alto Tribunal y se ven reflejadas, cuando menos, en las siguientes tesis de jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",¹² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.",¹³ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR."¹⁴

30. Al respecto es conveniente recordar que, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016**¹⁵ y la Primera Sala de este Alto Tribunal en la sentencia relativa al **recurso de reclamación 107/2020-CA**,¹⁶ sostuvieron que a fin de conocer el espíritu del

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2007 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513; registro digital: 172641.

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2001 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448; registro digital: 190235.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 18/2001 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 469; registro digital: 190234.

¹⁵ Fallada el veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo separándose de varias consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, en su tema 1, denominado "De los diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México". Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Luna Ramos y presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁶ Fallada el tres de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario



Poder Reformador de la Constitución con relación a la disposición constitucional antes citada, debe atenderse, por una parte, a lo expuesto en la iniciativa de reforma aprobada y publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se precisó que las acciones de inconstitucionalidad tendrían por objeto abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, entre otros, pudieran plantear ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes, previendo que las resoluciones puedan anular con efectos generales la norma declarada inconstitucional, siempre que se pronunciaran por lo menos ocho Ministros en ese sentido.

31. En dicha iniciativa de reforma constitucional se dijo:

"... Las acciones de inconstitucionalidad.

"El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El procurador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

"Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, presidenta de esta Primera Sala.



"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política **la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos**, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, **y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas ...**"

32. Asimismo, de la discusión de dicha iniciativa en el seno del Poder Revisor de la Constitución, se desprenden, entre otras consideraciones, que:

"... Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia **para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos**, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, **y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía –en lo futuro– para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución Federal a fin de ser consideradas válidas. ...**"

33. En ese mismo tenor, al resolver este Tribunal Pleno el **recurso de reclamación 9/2016**,¹⁷ **derivado de la acción de inconstitucionalidad 17/2016**, en sesión de dos de mayo de dos mil dieciséis, determinó que:

" ...

¹⁷ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Medina Mora I., anunció voto concurrente.



"La adición del mecanismo en comento tuvo como propósito fundamental establecer un medio de control abstracto de normas generales emitidas por órganos legislativos, que fueran opuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo tal que la impugnación **respectiva pudiera formularse tanto por las minorías parlamentarias** (en sus respectivos ámbitos federal o locales), así como por el procurador general de la República.

" ...

"De la evolución histórica que dio origen a las acciones de inconstitucionalidad se desprende que la intención **del Constituyente Permanente fue la de establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual, tanto minorías parlamentarias** y el procurador general de la República, en un primer momento, como los partidos políticos y las Comisiones de Derechos Humanos, con motivo de las reformas adoptadas, **contaran con la posibilidad de plantear únicamente la inconstitucionalidad de normas generales inferiores a la Constitución, aprobadas por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Estatales y en su momento por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por estimarlas no conformes con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...**"

34. Transcripciones de las cuales se desprende claramente que es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la intención del Constituyente Permanente al establecer la acción de inconstitucionalidad para el caso concreto de las Legislaturas fue la de **prever un mecanismo de control abstracto por virtud del cual, las minorías parlamentarias pudieran plantear la inconstitucionalidad de normas generales establecidas por la Legislatura Estatal, en caso de estimarlas contrarias al Texto Constitucional.**

35. Debiéndose destacar *—como se hizo en los precedentes antes referidos—* que, por "**minorías legislativas**" para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe entenderse aquellas que, teniendo como base un treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, no cuentan con la fuerza necesaria para modificar por medio del proceso legislativo, la norma general que pretenden impugnar en la acción de inconstitucionalidad; para lo cual deberá atenderse al porcentaje de votos que se



requiera en cada caso concreto para reformar, modificar o derogar la ley –*ya sea por mayoría simple o por mayoría calificada*–, independientemente de si se hubieren o no votado a favor de la norma que se pretende cuestionar en el referido medio de control constitucional.

36. Tratándose del presente caso, para realizar el cómputo de la legitimación de los diputados accionantes, debemos partir de que en términos del artículo 21 de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹⁸ el Congreso del Estado se integrará por un total de cincuenta diputados: treinta según el principio de mayoría relativa y veinte por el principio de representación proporcional.

37. En ese sentido, es posible advertir que el treinta y tres por ciento (33 %) de los cincuenta diputados arroja un número total de dieciséis punto cinco legisladores (16.5). Por tanto, para colmar el requisito de mérito, tratándose de los diputados del Estado de Veracruz, este Pleno considera que se requiere la expresión de la voluntad de por lo menos diecisiete legisladores que equivalen al treinta y cuatro por ciento (34 %); esto debido a que cuando el (33 %) que exige la Constitución Federal corresponde a un número fraccionado de legisladores, debe preferirse una aproximación por exceso en lugar de una aproximación por defecto, en congruencia con la intención de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 62 de la ley reglamentaria de la materia, que establecen un porcentaje mínimo de treinta y tres por ciento (33 %).¹⁹

¹⁸ "Artículo 21. El Congreso del Estado se integrará por cincuenta diputados y diputadas bajo el principio de paridad, de los cuales treinta se elegirán por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

" ... "

¹⁹ Es importante mencionar que este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**, aunque referida al robustecimiento del consenso legislativo, determinó la invalidez del artículo 135, cuarto párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que establecía como regla para el cómputo de las votaciones por mayoría calificada del Congreso de Morelos que "*Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción*". En dicho precedente se concluyó que si las dos terceras partes de veinte legisladores daba un número fraccionado de trece punto treinta y tres por ciento,



38. De considerarse lo contrario, es decir que para colmar el requisito debe realizarse una aproximación por defecto de dieciséis legisladores, ello equivaldría a reducir el porcentaje mínimo que establece la Constitución Federal y la ley reglamentaria de la materia al treinta y dos por ciento (32 %); que es el equivalente de dieciséis diputados firmantes de un total de cincuenta que integran el Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

39. Es importante mencionar *–con relación a esta aproximación por exceso–* que no es la primera ocasión que este Tribunal Pleno arriba a esta conclusión, pues al resolver la **acción de inconstitucionalidad 56/2017**,²⁰ el dos de octubre de dos mil diecisiete, se consideró que tratándose de los diputados del Congreso del Estado de Guerrero cuya integración era de cuarenta y seis diputados se requería de un mínimo de dieciséis legisladores que equivalen al treinta y cuatro punto siete por ciento (34.7 %) de la totalidad de sus integrantes; concluyéndose en ese asunto que al haber sido firmada la demanda por quince diputados, número que representaba el treinta y dos punto sesenta por ciento (32.60 %) de los integrantes del Congreso Local no se colmaba la legitimación necesaria para instar el medio de control constitucional.

40. Precisado lo anterior, en el presente caso se considera que es **fundado** el motivo de improcedencia hecho valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz al rendir su informe en la **acción de inconstitucionalidad 59/2021**, en el que sostienen que debe sobrepasar la demanda de los legisladores accionantes, al no cumplirse con el requisito de que la demanda hubiese sido firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento (33 %) de los legisladores del Congreso del Estado de Veracruz, que se encuentra previsto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y en el diverso 62 de la ley reglamentaria de la materia. Ello es así, pues explican que María de

debía preferirse una aproximación por defecto de catorce legisladores a efecto de generar un consenso democrático robusto.

²⁰ **Acción de inconstitucionalidad 56/2017**, resuelta por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial. Página 13.



Jesús Martínez Díaz, que es una de las firmantes de la demanda de acción de inconstitucionalidad, no se encontraba en ejercicio de sus funciones al momento de la presentación de la acción (cinco de abril de dos mil veintiuno), pues pidió licencia y la misma fue concedida del cinco de abril al ocho de junio de dos mil veintiuno.

41. En efecto, este Tribunal Pleno advierte como hecho notorio²¹ que el siete de abril de dos mil veintiuno se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz un acuerdo del Poder Legislativo de dicha entidad en el cual se hizo constar que el Pleno del Congreso del Estado le concedió una licencia para separarse del cargo de diputada de la LXV Legislatura a la ciudadana María de Jesús Martínez Díaz (firmante de la demanda) por el **periodo comprendido del cinco de abril al ocho de junio de dos mil veintiuno.**²²

42. El acuerdo en comento es del tenor siguiente:

"Poder Legislativo
"Congreso del Estado

"Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Poder Legislativo.—Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

²¹ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

Es aplicable la tesis de jurisprudencia **P.J. 74/2006** del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899, de rubro y texto: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

²² Consultable en la página de internet: <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>.



"La Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción XXI y 38 de la Constitución Política Local; 18, fracción XXI y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo; y en nombre del pueblo, expide el siguiente:

"ACUERDO

"Primero. Se concede licencia a la C. María de Jesús Martínez Díaz, para separarse del cargo de diputada a la LXV Legislatura de este H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por el periodo comprendido del 5 de abril y hasta el 8 de junio del presente año.

"Segundo. En razón de lo anterior, es procedente llamar a la suplente C. Karla Verónica González Cruz, para que, previa protesta de ley, ocupe la titularidad de dicho cargo por el tiempo que dure la licencia referida.

"Tercero. Comuníquese el presente acuerdo a las CC. María de Jesús Martínez Díaz y Karla Verónica González Cruz, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

"Cuarto. Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

"Dado en el salón de sesiones de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los treinta y un días del mes de marzo del año dos mil veintiuno.

"Adriana Paola Linares Capitanachi

"Diputada presidenta.

"Rúbrica.

"Jorge Moreno Salinas

"Diputado secretario

"Rúbrica."



43. Ahora bien, en términos de lo que dispone el artículo 31 de la Constitución del Estado de Veracruz,²³ los diputados no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la DIPUTACIÓN PERMANENTE; **pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones.** En ese sentido, es claro que la diputada María de Jesús Martínez Díaz cesó en sus funciones desde el día cinco de abril hasta el ocho de junio de dos mil veintiuno, esto es, durante dicho plazo no se encontraba en el cargo de diputada.

44. En ese orden de ideas, si la demanda de la acción de inconstitucionalidad fue presentada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **cinco de abril de dos mil veintiuno** –*fecha en la cual María de Jesús Martínez Díaz ya no se encontraba desempeñando el cargo como diputada de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz*–, es claro que no debe computarse a dicha firmante para efectos del análisis de la legitimación de la minoría legislativa promovente.

45. Por ello, en el presente caso se tiene por presentada únicamente por dieciséis diputados, mismos que equivalen al treinta y dos por ciento (32 %) de los integrantes del Congreso Local. De lo que se sigue que, si la Constitución Federal y el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal son claros en establecer que la acción de inconstitucionalidad, tratándose de las Legislaturas Locales, debe presentarse por "**cuando menos**" el treinta y tres por ciento; es inconcuso que en el presente caso se actualiza la falta de legitimación de los promoventes, pues fue promovida por un menor número de legisladores requeridos.

46. No escapa a la atención de este Pleno que: **(1)** el escrito de demanda de los diversos diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz aparece fechado el treinta y uno de marzo de dos mil

²³ **"Artículo 31.** Los diputados no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente; pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones. No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia."



veintiuno,²⁴ es decir, en un momento en el cual aún se encontraba en funciones la diputada María de Jesús Martínez Díaz que entró en licencia hasta el cinco de abril siguiente; y (2) a la fecha en que se resuelve el presente asunto la diputada María de Jesús Martínez Díaz ya regresó a sus funciones como legisladora.²⁵

47. No obstante, es criterio reiterado de este Alto Tribunal²⁶ que los órganos jurisdiccionales tienen conocimiento de las pretensiones de las partes solamente a partir del momento en que la promoción respectiva *–ya sea directamente o a través de los medios establecidos en ley– es entregada y recibida oficialmente por éstos, pues es en ese preciso momento en que manifiestan su voluntad a la autoridad jurisdiccional de activar la función jurisdiccional.*

48. Por ende, si a la fecha en que se recibió en el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito de demanda no se encontraba en funciones la referida legisladora, es inconcuso que su firma no puede ser computada para efectos de la legitimación.

²⁴ Foja 29 del escrito de demanda.

²⁵ Lo cual se advierte de la página de Internet del Congreso del Estado de Veracruz, consultable en el siguiente link: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=legis>.

²⁶ Véase la ejecutoria de la **contradicción de tesis 155/2004-PS**, resuelta el veinte de abril de dos mil cinco por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos. De dicho asunto derivó la tesis de jurisprudencia **1a./J. 65/2005**, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 161, registro digital: 177984. De rubro y texto: "DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PRESENTA EL ESCRITO CORRESPONDIENTE. Los órganos jurisdiccionales tienen conocimiento de las pretensiones de las partes sólo a partir de que la promoción respectiva es presentada y, en tal virtud, en ese momento surge la obligación de atender la petición correspondiente. Por ello, puede considerarse que las promociones de las partes surten efecto desde el momento en que se presentan y no hasta que son acordadas por el tribunal o hasta que se notifique a la contraparte el acuerdo respectivo. De esta manera, cuando se presenta el escrito de desistimiento de la instancia, se hace saber al juzgador la intención del actor de destruir los efectos jurídicos generados con la demanda, y como el efecto que produce el desistimiento es que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de su presentación, desde ese momento desaparece cualquier efecto jurídico que pudiera haberse generado con la demanda, esto es, todos los derechos y las obligaciones derivados de la manifestación de la voluntad de demandar se destruyen, como si nunca se hubiera presentado la demanda ni hubiera existido el juicio; ello con independencia de que exija la ratificación de la mencionada promoción y ésta se haga con posterioridad, ya que en estos casos, por igualdad de razón, los efectos del desistimiento se retrotraen a la fecha de presentación del escrito ante la autoridad jurisdiccional."



49. Sirve de sustento a lo anterior la tesis de jurisprudencia **P/J. 18/2002** de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"PROMOCIONES DE LAS PARTES. MOMENTO EN QUE TIENEN TRASCENDENCIA Y EFECTOS JURÍDICOS. En atención a la naturaleza de las promociones de las partes, debe considerarse que éstas tienen trascendencia y efectos jurídicos hasta que son presentadas ante el órgano jurisdiccional correspondiente, ya sea directamente o a través de los medios establecidos en la ley, porque es al momento de ser entregadas y recibidas oficialmente por el citado órgano, cuando se hacen de su conocimiento y se excita la función jurisdiccional."

50. En consecuencia, en el caso no se satisface el requisito de que la acción se promueva por al menos el treinta y tres por ciento del Congreso Local, por lo que los dieciséis diputados no cuentan con la legitimación necesaria para promover la acción de inconstitucionalidad, siendo ésta improcedente. Por tanto, debe sobreseerse con fundamento en los artículos 19, fracción IX y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,²⁷ en relación con los diversos 62 de la misma ley y 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal.²⁸

²⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

" ...

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

" ...

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

" ...

²⁸ "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.

" ...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

" ...



B. Legitimación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

51. La acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz fue suscrita por Namiko Matsumoto Benítez en su calidad de presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz; lo cual acreditó con la copia certificada del Decreto Número 833 expedido el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, por el cual la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave la designó como presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz por un periodo de cinco años.

52. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,²⁹ las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte. Así, en términos del precepto constitucional invocado, es claro que la aludida Comisión está legitimada para promover la acción, en contra de diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que estima contrarios a la Constitución Federal, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

²⁹ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

"..."



53. Asimismo, conforme al artículo 6³⁰ de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que establece que quien presida la Comisión Estatal de Derechos Humanos será su representante legal; es claro que su presidenta cuenta con la representación necesaria y, por ende, se concluye que el accionante se encuentra legitimado en el presente asunto.

54. CUARTO.—Causas de improcedencia. Al haber sido estudiada la única causa de improcedencia hecha valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz en el apartado de legitimación, y no advirtiendo ninguna diversa, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

55. No pasa desapercibido que por virtud del Decreto Número 233, que se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veintiocho de febrero de dos mil veintidós, se derogaron las fracciones II y IV del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz; las cuales se encuentran impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad.

56. Al respecto, debe recordarse que es criterio de este Tribunal Pleno, que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando cesan los efectos de la norma impugnada; supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, **deroga** o abroga, lo que lleva a actualizar la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, con relación al 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³¹

³⁰ **Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"Artículo 6. El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos **es el representante legal de ésta** y le corresponden las facultades siguientes: ..."

³¹ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"..."

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



57. Sin embargo, también se ha precisado que la propia ley reglamentaria de la materia, establece como excepción que esa cesación no opera cuando las normas que se impugnan son de naturaleza penal, pues por su propia naturaleza pueden dárseles efectos retroactivos.

58. En ese sentido, en el caso opera dicha excepción, dado que las fracciones II y IV del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz son de naturaleza penal; y por tanto, la posible declaratoria de inconstitucionalidad tendría efectos retroactivos, en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.³²

59. De manera que en el caso, aun ante la derogación de las fracciones aludidas no se actualiza la causa de improcedencia señalada y, por tanto, procede el estudio de la norma impugnada en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad, puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma fue aplicada.³³

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

³² **"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."

³³ Al efecto, es ilustrativa la tesis aislada P. IV/2014 (10a.), registro digital: 2005882, instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): constitucional, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227. De rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos



60. QUINTO.—Estudio de fondo. De los conceptos de invalidez de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, este Tribunal Pleno considera pertinente identificar los temas en los que se dividirá el estudio de fondo, los cuales son:

PRECEPTOS IMPUGNADOS	PLANTEAMIENTO
1 Artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Primer concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2 Artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Primer concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Segundo concepto de invalidez. Violación al derecho a la libertad de expresión, previsto en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."

Acción de inconstitucionalidad 54/2012. Procuradora General de la República. 31 de octubre de 2013. Mayoría de siete de votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Juan N. Silva Meza; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.



3	Artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Primer concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Segundo concepto de invalidez. Violación al derecho a la libertad de expresión, previsto en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4	Artículo 371 <i>Quinquies</i> del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Primer concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Segundo concepto de invalidez. Violación al principio de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

61. SEXTO.—Tema 1. Análisis de constitucionalidad del artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz. Para analizar este planteamiento, conviene recordar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, en su primer concepto de invalidez, plantea que el artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz es inconstitucional pues vulnera el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

62. Concretamente, argumenta que la fracción II del artículo 222 Bis del Código Penal del Estado de Veracruz, que establece una agravante al delito previsto en el artículo 222 de dicho ordenamiento, utiliza una expresión ambigua que no precisa cuáles son las conductas punibles, cuando las mismas son realizadas por una o más personas **portando instrumentos peligrosos**, ya que



dicha expresión tiene una carga valorativa que impide definir qué objetos actualizan dicha hipótesis. Explica que un objeto puede ser peligroso por su velocidad, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente eléctrica que conduzca, por su peso o sus dimensiones, por la finalidad con la que es utilizado, o por cualquier otra circunstancia que no es posible determinar *a priori*.

63. A efecto de analizar el planteamiento, es importante **(a)** en primer lugar, conocer la doctrina constitucional y convencional sobre el principio de taxatividad en materia penal; y **(b)** fijado el parámetro anterior, se analizará detalladamente el planteamiento que sostuvo la Comisión Estatal accionante con relación al precepto impugnado, con el fin de determinar si dichas disposiciones son contrarias o no al principio de taxatividad.

64. Pues bien, en muy diversos precedentes este Alto Tribunal –*funcionando en Pleno y Salas*– ha tenido la oportunidad de abordar el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad.³⁴ Uno de estos precedentes es la

³⁴ **Acción de inconstitucionalidad 88/2016**, resuelta el veinte de agosto de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en las porciones normativas que señalan: "suspensión o" y "La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código.", del Código Penal del Estado de Puebla. Resuelto por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Acción de inconstitucionalidad 137/2017, resuelta el primero de octubre de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez de las palabras "a dichas sanciones" contenidas en la primera parte del segundo párrafo y párrafos tercero y cuarto, del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal. Resuelta por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Acción de inconstitucionalidad 61/2018, resuelta el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses" del artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, que establece el delito de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar. Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por distintas razones de proporcionalidad y presidente Zaldivar Lelo de Larrea con precisiones. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Acción de inconstitucionalidad 53/2019, resuelta el ocho de junio de dos mil veinte, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 229, fracción II, en las porciones normativas que dicen: "se impondrá de siete a doce años" e "y multa"; así como del artículo 225, párrafo segundo, en las porciones norma-



recientemente fallada **acción de inconstitucionalidad 196/2020**,³⁵ respecto de la cual se retoman las siguientes consideraciones:

65. En efecto, en dicho precedente se dijo que el principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley. De acuerdo con dicho principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su Comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable

tivas que indican: "Se aplicará de siete a doce años" e "y multa", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, que regulan el delito de violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años. Aprobado por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Acción de inconstitucionalidad 84/2019, resuelta el veinte de julio de dos mil veinte, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derechos sucesorio" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, que establece el delito de homicidio y lesiones calificadas. Aprobado por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

También sobre la doctrina del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad este Tribunal Pleno de manera similar la **acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016** fallado en sesión de veinticinco de febrero de dos mil veinte.

Además, de manera ilustrativa la Primera Sala al respecto resolvió el **amparo en revisión 455/2011** resuelto en sesión de veintinueve de junio de dos mil once. Del mismo modo, parte de la doctrina constitucional y convencional expuesta en el presente apartado sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad se tomó también del **amparo directo en revisión 3056/2017**, fallado también por la Primera Sala en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

³⁵ Fallada el once de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27882/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Franco González Salas para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.



del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.

66. El citado principio se encuentra consagrado como derecho fundamental en los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal³⁶ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁷ Del contenido de tales numerales se desprende la tutela de las garantías que responden al conocido apotegma "***nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa***", que sintetiza la idea de que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta aplicable al hecho de que se trate.

67. De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad o taxatividad, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

68. Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad, que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

69. De conformidad con el principio en estudio, no existe pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que, para que una conducta o hecho determi-

³⁶ El cual dice:

"**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

"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.

"...

³⁷ El cual establece:

"**Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad**

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."



nado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que reputé ese hecho o conducta como tal. De ahí que los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualicen el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia de que estén insertas en el ordenamiento penal o en ordenamientos especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos especiales relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.

70. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios ha sido enfática en señalar que una de las derivaciones del principio de legalidad es la exigencia de "**taxatividad**" o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, **la necesidad de que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal, que permita la arbitrariedad en su aplicación**, pues, 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.

71. Lo anterior, no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora contra la realización de delitos, y, para ello, es imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad; pues no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

72. El mandato de taxatividad implica, por consiguiente, un grado de determinación de la conducta típica que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.

73. Las garantías referidas, por tanto, no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre la ley que se aplica, que debe quedar redactada en términos específicos, claros y exactos. Al prever las penas, la



autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; 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.³⁸

74. Acorde a los parámetros anteriormente definidos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal contenida en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta (acción u omisión) daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, con la consecuente sanción a la que se hará acreedor. Por ello, se considera de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que estima dañina, ya que, en caso contrario, no sólo en el gobernado, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal, se crearía incertidumbre en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley.

75. La observancia del principio de tipicidad en materia penal que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma. Lo cual implica que, de no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre el riesgo de que se sancione a los gobernados por aquellas que en concepto del órgano jurisdiccional se ubiquen en el tipo penal.

³⁸ Al respecto es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR." visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, con registro electrónico: 175595; y la tesis aislada P.IX/95, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82, con registro electrónico: 200381.



76. Ahora bien, lo anterior **no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente**, porque ello supondría una exasperación del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, se desembocaría en un casuismo abrumador. El legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Sin embargo, una disposición normativa **no es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa**, pues el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y **no a la mayor precisión imaginable**.³⁹

77. Así, la taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción); de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

78. Los tipos penales son los que delimitan los hechos punibles. Así, al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe

³⁹ Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias **1a./J. 83/2004** y **1a./J. 24/2016 (10a.)**, cuyos rubros establecen lo siguiente: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 170, con registro electrónico: 180326; y "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.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802, con registro electrónico: 2011693.



armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.

79. Por lo que puede integrarlos con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa y especialmente establecidas. El tipo penal se establece como un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente sancionables.

80. En el mismo sentido, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Pollo Rivera Vs. Perú,**⁴⁰ realizó una interpretación del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y también reiteró jurisprudencia al respecto, determinando que el principio de legalidad constituye uno de los pilares del Estado de derecho. Asimismo, enfatizó que un Estado de derecho sólo puede penar a alguien por lo que haya hecho, pero nunca por lo que el autor sea y, por consiguiente, el principio de legalidad y la derivada irretroactividad de la ley penal desfavorable deben observarse por todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente, cuando se trata del ejercicio de su poder punitivo.⁴¹

81. Del mismo modo, estableció que cada Estado deberá hacer tipos penales correctos, en los que se deberá cuidar el uso de definiciones claras, que **fijen los elementos objetivos y subjetivos de modo que permitan diferenciar los comportamientos que son sancionables de los que no lo son.** En consecuencia, los tipos penales deben estar delimitados de la manera más clara y nítida que sea posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa.⁴²

⁴⁰ Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319.

⁴¹ Cfr., en similar sentido, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, *supra*, párr. 107; y Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 130.

⁴² Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 121; Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, *supra*, párr. 90; y Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, *supra*, párr. 162.



82. Por otro lado, recalcó que la fijación de los efectos debe ser legislada previo a la realización de la conducta, debido a que en esa proporción los destinatarios de la norma podrían orientar su comportamiento conforme al orden jurídico vigente y cierto. Además, indicó que el Juez –al momento de aplicar la ley penal– debe atender a lo dispuesto por ésta y observar con la mayor rigurosidad la adecuación de la conducta al tipo penal, de tal forma en que no se sancionen comportamientos que no son punibles por el ordenamiento jurídico.

83. Pues bien, de lo anterior, tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

84. Así, el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (a) tanto a la gramática (b) como en contraste (u observando) de dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.⁴³

85. En efecto, como se explicó, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar en concordancia con el bien jurídico tutelado que se busca proteger. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.⁴⁴

⁴³ A respecto es ilustrativa la tesis 1a. CCCXX/2015 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "ASALTO. LAS EXPRESIONES 'ASENTIMIENTO' Y 'FIN ILÍCITO', PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, p. 950, con registro electrónico: 2010337.

⁴⁴ Así se dijo en la **acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017**, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobado en la parte que interesa



86. Por tanto, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige 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, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.⁴⁵

87. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad. En efecto, la misma genera seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.⁴⁶

88. Se sostiene lo anterior porque, al no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre un doble riesgo: que se sancione a los gobernados por conductas que, no estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que, estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.⁴⁷

89. Es por esto que el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad.⁴⁸

90. Precisada la doctrina que sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que ha sostenido este Alto Tribunal, procede, ahora, analizar los

por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ídem.



planteamientos concretos de la Comisión actora, relacionados con los vicios específicos del precepto impugnado.

91. Para ello, en primer lugar, es conveniente tener presente el contenido del precepto impugnado, así como el artículo que lo antecede para su mayor comprensión:

(Reformado, primer párrafo; 11 de marzo de 2021)

"Artículo 222. Se impondrán prisión de uno a diez años y multa de cien hasta cuatrocientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria a quien, sin consentimiento del que tenga el derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca;

"II. Ocupe un inmueble de su propiedad en los casos en que no pueda usarlo o disponer de él, por estar en poder de otra persona por alguna causa legítima o ejerza actos de dominio que lesionen derechos del ocupante;

"III. Desvíe, derive o haga uso de aguas propias o ajenas en los casos en que la ley lo prohíba, así como a quien ejerza un derecho real sobre las que no le pertenezcan; o

"IV. Ejecute actos de dominio que lesionen derechos vigentes del usuario legítimo de dichas aguas.

(Reformado, G.O. 11 de junio de 2008)

"Las sanciones se impondrán aunque el derecho a la posesión sea dudoso o esté en disputa. Para el caso de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno del Estado o los Municipios, bastará acreditar por éstos su calidad de propietario de los mismos para presumir su posesión."

"222 Bis. Al responsable del delito señalado en el artículo anterior, además de las sanciones que le corresponden, se le aplicarán una pena de cuatro a



ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"...

"II. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"..."

92. De la transcripción del artículo impugnado, se advierte que establece como agravante a la comisión del delito de despojo –*tipificado en el artículo 222 del Código Penal para el Estado de Veracruz*– que la conducta se realice por una o más personas armadas **o portando instrumentos peligrosos**. En ese sentido, para un mejor entendimiento conviene analizar el delito de despojo y posteriormente la agravante de la que se duele la parte accionante.

93. El artículo 222 del Código Penal para el Estado de Veracruz contiene el tipo básico del delito de despojo, cuyo bien jurídico protegido es la posesión de los bienes inmuebles y establece una pena de prisión que va de uno a diez años y multa de cien hasta cuatrocientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Así, comete el delito de despojo aquel que sin consentimiento del que tenga el derecho a otorgarlo o engañando a éste: **(1)** ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca; **(2)** ocupe un inmueble de su propiedad en los casos en que no pueda usarlo o disponer de él, por estar en poder de otra persona por alguna causa legítima o ejerza actos de dominio que lesionen derechos del ocupante; **(3)** desvíe, derive o haga uso de aguas propias o ajenas en los casos en que la ley lo prohíba, así como a quien ejerza un derecho real sobre las que no le pertenezcan; y **(4)** ejecute actos de dominio que lesionen derechos vigentes del usuario legítimo de dichas aguas.

94. De tal forma, el delito de despojo se trata de un ilícito contra el patrimonio de las personas. Resultando claro que el bien jurídico protegido en dicho tipo penal es la posesión.

95. Por otra parte, el artículo 222 Bis impugnado, establece que además de las penas previstas en el artículo 222, se impondrán de cuatro a ocho años



de prisión cuando el delito de despojo se realice bajo ciertas circunstancias. En ese sentido, y tratándose de la fracción impugnada (fracción II), incrementa las sanciones cuando el ilícito se realice por una o más personas armadas **o portando instrumentos peligrosos.**

96. Así, mientras el tipo penal de despojo previsto en el artículo 222 del Código Penal para el Estado de Veracruz protege la posesión, el artículo 222 Bis protege como bien jurídico, además de la posesión, la seguridad e integridad de las personas, imponiendo calificativas en cuanto a la forma de comisión del delito *–por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos–*, agravándolo por tales circunstancias.

97. Ahora bien, el argumento toral de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz es que la agravante prevista en el artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz, en su porción normativa "*o portando instrumentos peligrosos*", viola el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, pues es ambigua, al imponer la carga valorativa que impide definir qué objetos actualizan dicha hipótesis.

98. Así, conforme al criterio reseñado, el argumento es **infundado**, ya que si bien la normativa impugnada no define explícitamente qué se entiende por portar instrumentos peligrosos, ello de ninguna manera compromete al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Lo anterior es así, pues la expresión "*o portando instrumentos peligrosos*" contenida en la fracción II del artículo 222 Bis del Código Penal para el Estado de Veracruz es lo suficientemente clara y precisa, dado que la norma permite obtener su significado sin confusión para sus destinatarios, ya sea desde un lenguaje natural y gramatical.

99. En efecto, si bien es cierto el referido dispositivo no aporta una definición de lo que se entiende por instrumentos peligrosos, es claro que cualquier persona puede prever con claridad y precisión que el concepto de instrumento peligroso engloba a todos aquellos que generan en función de su potencialidad lesiva en manos del autor o autores, crea un riesgo para el sujeto pasivo, y disminuye la capacidad de oposición y defensa de la víctima. En ese sentido, este Pleno considera peligrosos todos aquellos instrumentos que por su propia naturaleza o por la forma en que pueden ser manejados, representan un riesgo potencial para las personas amenazadas como pueden ser martillos, destornilladores,



tenedores, tijeras, picahielos, clavos, cadenas, hachas, etcétera; e incluso comprende a aquellos mecanismos, aparatos o sustancias peligrosas que por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas representen una amenaza a la integridad del pasivo del delito.

100. Desde un punto de vista gramatical, es factible determinar su significado conforme a la Real Academia Española, pues al vocablo "*instrumento*"⁴⁹ le ha atribuido en su primera y segunda acepciones la de "*objeto fabricado, relativamente sencillo, con el que se puede realizar una actividad*" y como "*cosa... de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin*", así como el diverso vocablo "*peligroso*"⁵⁰ el cual tiene como primera acepción la de "*que tiene riesgo o puede ocasionar daño*"; se refieren justamente a aquellos objetos y cosas que por su propia naturaleza o la forma en que están creados representan un riesgo de ocasionar daño a las personas.

101. Por ello, el argumento de la accionante encaminado a tachar de inconstitucional la fracción II del artículo 222 Bis del Código Penal para el Estado de Veracruz no encuentra sustento alguno, pues la legislación en análisis cuenta con los elementos inequívocos de cuál es y en qué consiste la conducta delictiva del delito de despojo, así como también permite entender con claridad en qué consiste la agravante consistente en que la conducta delictiva sea cometida "*por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos*".

102. Además, como quedó apuntado, tanto el tipo penal de despojo previsto en el artículo 222 del Código Penal para el Estado de Veracruz, como la agravante prevista en la fracción II del artículo 222 Bis consistente en que el delito sea cometido por una o más personas armadas o portando instrumentos peli-

⁴⁹ "Del lat. *instrumentum*."

"1. m. Objeto fabricado, relativamente sencillo, con el que se puede realizar una actividad."

"2. m. Cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin. La literatura es un instrumento para cambiar el mundo."

"..."

⁵⁰ "Del lat. *periculōsus*."

"1. adj. Que tiene riesgo o puede ocasionar daño."

"2. adj. Dicho de una persona: Que puede causar daño o cometer actos delictivos."



grosos, protegen como bien jurídico a la posesión y a la seguridad e integridad de las personas.

103. Así, la persona destinataria de la norma puede entender con suficiente previsión y de manera simple, obvia y racional, que la agravante del delito de despojo consistente en que dicho actuar delictivo sea cometido por una o más personas portando instrumentos peligrosos, se refiere justamente a aquellos objetos y cosas que por su propia naturaleza o la forma en que están creados representan un riesgo de ocasionar daño a las personas.

104. En ese mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los **amparos directos en revisión 3032/2011**,⁵¹ **3738/2012**,⁵² **24/2013**,⁵³ **3224/2013**,⁵⁴ **2133/2013**⁵⁵ determinó la validez de la totalidad del artículo 225 del Código Penal para el Distrito Federal –vigente en ese momento– que establecía en su fracción II, como agravante del delito de robo cuando el mismo se cometiera "*Por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos*".

105. En conclusión, dado que la expresión "**o portando instrumentos peligrosos**" es lo suficientemente clara y precisa como para identificar la conducta

⁵¹ Fallado el nueve de mayo de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁵² Fallado el veinte de febrero de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

⁵³ Fallado el diecisiete de abril de dos mil trece por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁵⁴ Fallado el veintisiete de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵⁵ Fallado el nueve de julio de dos mil catorce por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en su ausencia hizo suyo el asunto Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



prohibida, y que para hallar su significado no se recurre a técnicas integradoras del derecho como la analogía y la mayoría de razón, sino que se realiza una inferencia contextual, gramatical y jurídica de la norma, se afirma que la porción normativa contenida en el artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz, no transgrede el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad y, por ende, se reconoce su validez constitucional.

106. SÉPTIMO.—Tema 2. Artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado de Veracruz. La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, alega en su **primer concepto de invalidez** el tipo penal de ultrajes a la autoridad previsto en artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz describe conductas que son sumamente abiertas, al grado de que será la autoridad ministerial o judicial quien califique *—en cada y según su arbitrio—* las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan las amenazas o agresiones a un servidor público.

107. Además, señala que las agravantes previstas en las fracciones I, II y IV de dicho precepto, utilizan expresiones ambiguas que al entrar en relación con los verbos rectores del tipo penal no precisan cuáles son las conductas punibles; vulnerando el principio de taxatividad.

108. Por lo que se refiere a la fracción I del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz, explica que la expresión ***instrumento peligroso*** tiene una carga valorativa que impide definir qué objetos actualizan dicha hipótesis. Al respecto señala que un objeto puede ser peligroso por su velocidad, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente eléctrica que conduzca, por su peso o sus dimensiones, por la finalidad con la que es utilizado, o por cualquier otra circunstancia que no es posible determinar *a priori*.

109. En otro aspecto, en lo tocante a la fracción II del precepto en comento, la Comisión Estatal argumenta que la ***expresión cualquier tipo de violencia*** permite establecer calificativos respecto a la violencia utilizada al realizar la amenaza o la agresión; abriendo la posibilidad de castigar amenazas o agresiones que realicen mediante acciones que simplemente se realizan con mucho ímpetu, fuerza o ira, o con una intensidad extraordinaria. Explica que dichos



calificativos no son cuantificables *a priori* y por ello no permiten conocer con claridad cuál es la conducta punible.

110. Por lo que hace a la fracción IV del precepto impugnado, argumenta que la expresión ***que se realice a través de cualquier otra circunstancia*** es indeterminada. Argumenta que, si bien la fracción lo liga a la consecuencia de disminuir las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o ponerlo en riesgo o desventaja, esto no facilita la determinación *a priori* de las circunstancias que actualizan la agravante. Ello es así, pues las circunstancias son accidentes de modo, lugar o tiempo, o bien calidades o requisitos, o conjuntos que rodean o algo o alguien; de modo que si cualquiera de esas posibilidades actualiza la agravante no es posible saber qué acciones serán punibles.

111. Por otra parte, en el **segundo concepto de invalidez** del escrito de demanda, la Comisión Estatal argumenta que es violatorio del derecho a la libertad de expresión, previsto en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que el legislador veracruzano haga uso del derecho penal para castigar amenazas o agresiones, dirigidas a servidores públicos, pues ello implica la posibilidad de sancionar con la privación de la libertad actos o discursos que se encuentran protegidos por la libertad de expresión.

112. Añade que, dada la protección de dicho derecho, es necesario que las restricciones al contenido de las expresiones constitucionalmente protegidas sean excepcionales. Ello, pues el hecho de que sea la autoridad quien *–a posteriori–* defina si las acciones de los individuos efectivamente son delictivas o no para efectos de la configuración del tipo penal, genera un efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión en general, pues tiene un innegable efecto amedrentador; lo que se traduce, en los hechos, en un efecto silenciador.

113. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que los argumentos de la Comisión Estatal de Derechos Huma-



nos son **esencialmente fundados**, de acuerdo con lo que se expondrá a continuación.

114. Con la finalidad de resolver efectivamente el planteamiento de la accionante, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente tener presente el texto de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"..."

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

115. Al respecto, hay que señalar que los derechos **fundamentales de libertad de expresión y a la información** establecidos en los artículos consti-



tucionales transcritos, han sido analizados tanto por este Tribunal Pleno⁵⁶ como por la Primera Sala⁵⁷ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, entre los que se considera relevante retomar las consideraciones que sobre ellos sostuvo este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2011**⁵⁸ en la sesión de veinte de junio de dos mil trece.

116. En ese asunto, de igual forma se retomaron distintos precedentes, en los que este Alto Tribunal ha señalado que la libertad de expresión y el derecho a la información –*centrales en un Estado constitucional democrático de derecho*– tienen una doble faceta o dimensión, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.⁵⁹ Así, se precisó que:

117. Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal prevén, en síntesis, lo siguiente: **a)** la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **b)** el derecho a la información será garantizado por el Estado; **c)** es

⁵⁶ Al resolver la **controversia constitucional 61/2005**, en la sesión correspondiente al 24 de enero de 2008 y que dio origen a la tesis jurisprudencial **P./J. 54/2008**, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006**, en la sesión de 7 de diciembre de 2006, de las que derivó la tesis jurisprudencial **P./J. 25/2007**, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, que lleva por rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."

⁵⁷ Al resolver el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en la sesión correspondiente al 17 de junio de 2009, y que dieron origen, entre otras, a la tesis **1a. CCXVI/2009**, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 288, de rubro: "LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA."

⁵⁸ Fallada el veinte de junio de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del precepto impugnado, relacionadas con la violación a la libertad de expresión.

⁵⁹ En éste y en los tres párrafos siguientes se sigue y se asume lo establecido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo directo en revisión 2044/2008**.



inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; **d)** no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; **e)** ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión; **f)** los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

118. Estos derechos fundamentales, que constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho, fueron de los primeros que las declaraciones de derechos incluyeron y hoy en día se encuentran en el núcleo de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y en particular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁰ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁶¹

119. Haciendo una síntesis combinada del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica⁶² con el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁶³ obtenemos los siguientes puntos fundamentales:

⁶⁰ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

⁶¹ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

⁶² **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.



a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: **1)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; **2)** la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

⁶³ **Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos.**

"Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

120. Entre los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales citados, a continuación destacan dos que son esencialmente relevantes para el análisis jurídico que debemos desarrollar en la presente instancia. El **primero** de ellos tiene que ver con los sujetos y el contenido de estas libertades. El **segundo** tiene que ver con los límites que pueden jurídicamente imponerse a estas libertades y con los que, por el contrario, están proscritos.

A. Sujetos y contenido de la libertad de expresión y del derecho a la información.

121. Las diferentes dimensiones del *contenido* de la libertad de expresión pueden ser explicadas y desarrolladas en múltiples dimensiones.

122. Por ejemplo, y como la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones,⁶⁴ se trata no solamente de la libertad de

⁶⁴ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el Caso *Olmedo Bustos y otros Vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.



expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

123. Esta doble dimensión explica asimismo la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente un límite al derecho de expresarse libremente. Ello tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, la misma requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de éstos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

B. Limitaciones a la libertad de expresión y al derecho a la información.

124. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión, no debe llevar a



concluir que se trata de derechos ilimitados. Sin embargo, los Textos Fundamentales se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

125. La primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal ("*ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta...*") como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana ("*el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*") es la interdicción de la censura previa.

126. La prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de éstas. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contrapone expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

127. La prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad *excluya* sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades –civiles, penales, administrativas– posteriores. No se trata, pues, de que no se pueda *regular* el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El *modo de aplicación* de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.



128. La Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes, puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

129. Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto.⁶⁵ Así, el artículo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los Poderes públicos –*la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa*– a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.⁶⁶

⁶⁵ El artículo 6o. establece que "*la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado*"; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que "*es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*"

⁶⁶ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito de la misma. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6o. con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.



130. El artículo 7o. de la Constitución Federal, por su parte, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos, las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es "*inviolable*", y que "*ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito*" (énfasis añadidos). Se trata, por lo tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

131. La Convención Americana, por su parte, impone como "*límites de los límites*" las siguientes condiciones: **a)** la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; **b)** la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; **c)** la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); **d)** la necesidad de que las causales de responsabilidad sean "*necesarias para asegurar*" los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión ("*necesarias para asegurar*"), hay que decir que, aunque no es sinónimo de medidas "*indispensables*", sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa: para estimar que una restricción es "*necesaria*", no es suficiente demostrar que es "*útil*".

132. La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

133. El estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –*por cualquier medio*– deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas queda evidenciado, asimismo por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las *restricciones indirectas* a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana en donde se señala que "*no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como*



el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones", y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de "coartar" la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito, o al referirse a la necesidad de dictar cuantas leyes orgánicas sean precisas para evitar encarcelar a los empleados de una imprenta por existir denuncias contra ellos muestra igualmente (en la clave de la época en la que el texto fue originariamente redactado) la preocupación por evitar que se busquen medios indirectos u oblicuos para restringir la libre circulación de ideas.

134. Así por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **de-recho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades.⁶⁷ En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –**el de asociarse y reunirse** pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

135. En este sentido la libertad de expresión y su vertiente, consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁶⁸

⁶⁷ Por ejemplo, la Primera Sala ha desarrollado su doctrina sobre este tema, principalmente, en el amparo directo en revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009, en el amparo directo 28/2010, sentencia de 23 de noviembre de 2011 y en el amparo directo 8/2012, sentencia del 4 de julio de 2012.

⁶⁸ Véase Corte IDH, Casos *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; *"La Última Tentación de Cristo"* (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y



136. Esta posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la **presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo**, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.⁶⁹ Este planteamiento es congruente con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, *"el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido"*.⁷⁰ En otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.

137. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen **límites** –*como los tiene cualquier derecho humano*– dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público. En efecto, el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.

138. Ahora bien, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que puedan establecerse **responsabilidades ulteriores** como límites a la libertad de expresión, es preciso que ellas reúnan varios requisitos:

29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

⁶⁹ Véase CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 10.

⁷⁰ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).



- Deben corresponder a causales de responsabilidad previamente establecidas;
- Debe haber una **definición expresa y taxativa** de esas causales por ley;
- Los fines perseguidos al establecerlas deben ser legítimos, y;
- Esas causales de responsabilidad deben ser necesarias en una sociedad democrática para asegurar los mencionados fines.⁷¹
- Cualquier interferencia que no logre satisfacer alguno de estos requisitos constituye una violación de la libertad de expresión.

139. Además, con relación al segundo de los requisitos, y retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 11/2013**⁷² y **9/2014**⁷³ y por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los **amparos en revisión 482/2014**⁷⁴ y **492/2014**,⁷⁵ es impor-

⁷¹ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 37 y 39).

⁷² Fallada el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁷³ Fallada el seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente al análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en relación con el derecho a la información y a la libertad de expresión. Los señores Ministros Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, Luna Ramos porque basta la taxatividad, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán votaron en contra.

⁷⁴ Fallado el nueve de septiembre de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

⁷⁵ Fallado el veinte de mayo de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los

tante hacer especial énfasis en la relevancia que para estos casos tienen los criterios de la Corte Interamericana en los que ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo **para el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión** porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, **su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención**. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.⁷⁶

140. Ahora bien, cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho penal y el objeto de control es una norma que tipifica una conducta a la que se le reclama criminalizar cierto discurso –*la expresión, manifestación u obtención de ideas o información*–, lo anteriormente expuesto **se concretiza en un estándar de revisión específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión**.

141. Debido a que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública –*de libre circulación de las ideas*–, **un tipo penal será inconstitucional, por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre-inclusivo, desde dos perspectivas, la del ciudadano quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida, y desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de definición precisa para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales no coincide. De ahí que, si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad**.

emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.



142. El incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información,⁷⁷ **genera la inconstitucionalidad ordinariamente asociada en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibida.** Sin embargo, lo específico de su aplicación en este ámbito radica en la existencia de un doble vicio de validez adicional:

- Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública *–sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–*, ya que las personas, **al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados.** En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.

- El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma **resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica popular.**

143. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.⁷⁸

⁷⁷ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, *inter alia*, *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 US 156 (1972), *Gentile v. State Bar*, 501 US, 1030 (1991).

⁷⁸ *Ibidem*, párrafo 78.



144. Pues bien, este Tribunal Pleno procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial de los derechos a la libertad de expresión y a la información, de manera que deberá acreditarse: **(a) si la norma prevé una definición expresa y taxativa de las causales de responsabilidad; (b)** si la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas deben ser legítimos; **(c)** si esas causales de responsabilidad deben ser necesarias en una sociedad democrática para asegurar los mencionados fines. **En el entendido de que cualquier interferencia que no logre satisfacer alguno de estos requisitos constituye una violación de la libertad de expresión.**

145. Pues bien, el artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado de Veracruz impugnado dispone lo siguiente:

"Título XVII

"Delitos por hechos de corrupción

"...

"Capítulo XIII

"Ultrajes a la autoridad

"Artículo 331. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria, **a quien amenace o agrede a un servidor público** en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

"Se le aplicará al responsable de este delito, **además de las sanciones anteriores**, de cinco a siete años de prisión, cuando se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se realice por medio de cualquier tipo de violencia contra la víctima;



" ...

"IV. Que se realice a través de cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o lo ponga en condiciones de riesgo o desventaja."

146. Pues bien, de la transcripción del artículo impugnado se advierte que el delito de ultrajes a la autoridad contiene los siguientes elementos:

- La existencia de una conducta consistente en **amenazar** o **agredir** (verbo rector del tipo o conducta prohibida).
- Realizada por cualquier persona (el tipo no requiere una calidad específica del sujeto activo, pues emplea la expresión "al que").
- La acción debe dirigirse hacia un servidor público (el tipo exige la calidad específica del sujeto pasivo).
- La acción debe realizarse cuando la autoridad se encuentra ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas (el tipo exige una ocasión específica).

147. Así, la acción típica descrita en el epígrafe del artículo 331 incluye a cualquier **amenaza** o **agresión** que se ejecute en contra de un servidor público en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas, con la finalidad de proteger la actividad de estos últimos; lo que sin duda se trata de una limitante a la libertad de expresión pues penaliza la expresión de los ciudadanos frente a las autoridades, en ese sentido conforme a lo ya señalado es necesario, en principio analizar si el tipo penal es de tal manera claro y taxativo que no restrinja de manera indebida a tal derecho.

148. En su sentido gramatical una **amenaza**, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (RAE), tiene tres acepciones:⁷⁹

⁷⁹ "Del lat. vulg. *minacia*, y este der. del lat. *mina*.

"1. f. Acción de amenazar.



(1) acción de amenazar; (2) dicho o hecho con que se amenaza; y (3) delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de la provocación de una mal grave para él o su familia.

149. Por su parte el verbo **amenazar** en el Diccionario de la Lengua Española de la RAE tiene cuatro acepciones.⁸⁰ No obstante, para efectos de este análisis importa la primera acepción que es *dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien*.

150. En otro aspecto, el Diccionario de la Lengua Española de la RAE explica que una **agresión**⁸¹ *–en la acepción que interesa–* es acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño; sin embargo, se aclara que ello también **se utiliza en un sentido figurado**.

151. El adjetivo **agresivo**⁸² en el Diccionario de la Lengua Española de la RAE tiene nueve acepciones. Para calificar a un acto como agresivo se pueden identificar las acepciones siguientes:

⁸⁰ 2. f. Dicho o hecho con que se amenaza.

⁸¹ 3. f. pl. Der. Delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de la provocación de un mal grave para él o su familia."

⁸² "De *amenaza*.

"1. tr. Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien.

"2. tr. Dicho de algo malo o dañino: Presentarse como inminente para alguien o algo. Una epidemia amenaza a la población.

"3. tr. Dicho de una cosa: Dar indicios de ir a sufrir algo malo o dañino. La casa amenaza ruina.

"4. tr. desus. Conducir, guiar el ganado."

⁸¹ "Del lat. *aggressio*, *-ōnis*.

"1. f. Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño. U. t. en sent. fig.

"2. f. Der. Ataque armado de una nación contra otra, sin declaración previa."

⁸² "Del lat. *aggressus*, *part. de aggrēdi 'agredir', e -ivo*.

"1. adj. Dicho de una persona o de un animal: Que tiende a la violencia.

"2. adj. Propenso a faltar al respeto, a ofender o a provocar a los demás.

"3. adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.

"4. adj. Que dificulta la vida. Clima agresivo.

"5. adj. Que extiende el daño de manera muy rápida. Tumor agresivo.

"6. adj. Dicho de un producto o de un tratamiento: Que causa lesiones o perjuicios inherentes al beneficio que procura. Quimioterapia agresiva. Fertilizante agresivo.

"7. adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva.

"8. adj. Que actúa con dinamismo, audacia y decisión. Ejecutivo agresivo. Empresa agresiva.

"9. adj. Propio de quien actúa de manera agresiva. Prácticas comerciales agresivas."



"Del lat. *aggressus*, part. de *aggrēdi* 'agredir', e -ivo.

"...

"3. adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.

"...

"7. adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva."

152. De lo anterior es posible advertir que la expresión "*a quien amenace o agrede*" engloba a un conjunto bastante amplio de actos, sobre todo porque la propia disposición no limita la conducta a determinadas amenazas o agresiones contra los servidores públicos del Estado de Veracruz, como pudieran ser amenazas y agresiones físicas.

153. Ciertamente el precepto establece una conducta por la cual se sancionará, a saber, *amenazar o agredir* a un servidor público al momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas, y también precisó que por esas conductas les sería aplicable una penalidad de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria; con lo cual se advierte que el legislador persiguió un fin legítimo como lo es proteger el orden público y a los servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas o con motivo de ellas.⁸³

⁸³ 110. De las denominaciones del título "*XVII Delitos por hechos de corrupción*" y capítulo "*XIII Ultrajes a la autoridad*" en que se encuentra la disposición impugnada, se advierte que el bien jurídico que busca proteger la norma es el orden público, y específicamente a los servidores públicos del Estado de Veracruz.

Además, en la exposición de motivos de la norma en comento se mencionó que "*las agresiones cometidas en contra de las autoridades que en ejercicio de sus funciones resultan agravadas, vulneran la prioritaria función que dicho servidor público realiza para el Estado, teniendo como consecuencia que no puedan cumplir con el mandato para los cuales fueron designados, causando con ello detrimento del orden público y la paz social*". De lo que es claro, se insiste, que la norma busca proteger al orden público y a los servidores públicos veracruzanos.



154. Sin embargo, la descripción típica es susceptible –*como se dijo*– de que con cualquier formulación verbal, escrita o incluso cibernética se cause molestia o incomodidad a cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; pues no contiene en la propia ley las aclaraciones y **precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria.**

155. No sobra mencionar que, como lo sostuvo la Primera Sala al resolver el **amparo directo 28/2010**,⁸⁴ los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, **por dedicarse a actividades públicas** o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

156. Además, sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el caso antes citado, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.⁸⁵

157. Derivado de lo anterior, es que la norma impugnada **no limita razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar ese tipo penal y que amerita la respuesta punitiva del Estado; pues el tipo penal es abierto al grado que en cada caso la autoridad ministerial o judicial es quien califica, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un acto amenazador o agresivo**, con la única referencia a la comprensión social o contextual de lo que constituye un acto amenazador o agresivo que amerita el reproche penal, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

⁸⁴ Resuelto por la Primera Sala de la SCJN el veintitrés de noviembre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos.

⁸⁵ *Caso Herrera Ulloa*, párr. 129, y *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.



158. Lo anterior, además, genera que la norma impugnada tenga un impacto desproporcional sobre las personas, pues al criminalizar cualquier amenaza o agresión, sin poder saber *a priori* si sus expresiones o actos son considerados o no como delictivos, genera un efecto inhibitorio del derecho a la libertad de expresión, ante el miedo de que por expresar sus opiniones sean sujetos de la acción penal del Estado.

159. Es importante señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado con anterioridad sobre la inconstitucionalidad de tipos penales parecidos al que aquí se analiza y los ha invalidado por ser contrarios al principio de *taxatividad*. En la **acción de inconstitucionalidad 147/2017**⁸⁶ resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, se determinó la invalidez del primer párrafo del artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí⁸⁷ que **tipificaba como delito el ejecutar actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público**, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas.

⁸⁶ Fallada el quince de octubre de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones alusivas a la taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y el señor Ministro González Alcántara Carrancá se adhirió a éste, con la anuencia de aquélla.

⁸⁷ **"Artículo 277.** Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido. ..."

⁸⁸ Fallados el siete de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por violación al derecho de libertad de expresión, Cossío Díaz por violación al derecho de libertad de expresión, Franco González Salas por violación al principio de taxatividad, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por violación al principio de taxatividad, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por violación al principio de taxatividad, Medina Mora I. por sobre inclusión de la norma en relación con el derecho de petición, Laynez Potisek por violación al principio de taxatividad, Pérez Dayán por violación al principio de taxatividad y por ser desproporcional la pena y presidente Aguilar Morales por violación al principio de taxatividad y



160. También –*tratándose del delito de ultrajes a la autoridad*– este Pleno al resolver los **amparos directos en revisión 2255/2015 y 4436/2015**⁸⁸ declaró la invalidez del artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal al considerar que dicho tipo penal no definía cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) causaban un agravio, propio del ultraje a la autoridad.

161. En dichos precedentes, además, se recogió el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivado del *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela* en donde se determinó la inconveniencia del delito de injuria contemplado en un Código de Justicia Militar venezolano por ser contrario al principio de legalidad. Dicho precedente interamericano, en el párrafo 56 de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas establece lo siguiente:

"...

"56. En el presente caso, la Corte observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar⁸⁹ 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.⁹⁰ 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 san-

por ser desproporcional la pena, respecto del apartado IV, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

⁸⁹ "Dicho artículo dispone que '(i)ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades' (*supra* párr. 38)."

⁹⁰ "Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 47, párr. 92."



cionar 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, aun 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) existe una definición legal de lo que es honor militar'.⁹¹

"..."

162. Con base en lo expuesto, se concluye que le asiste la razón a la Comisión Estatal accionante, cuando afirma que las conductas descritas en el artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz son sumamente abiertas, al grado de que será la autoridad ministerial o judicial quien califique *—en cada y según su arbitrio—* las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan las amenazas o agresiones a un servidor público; lo que implica la posibilidad de sancionar con la privación de la libertad actos o discursos que se encuentran protegidos por la libertad de expresión, generándose un efecto inhibitorio en su ejercicio.

163. Ello es así, pues como ha quedado expuesto, en el tipo penal de ultrajes a la autoridad previsto en el primer párrafo del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave **no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado**, el *ius puniendi*, para ser una forma de restricción válida a la libertad de expresión. Tampoco están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) rebasan el umbral necesario para ser sancionados penalmente, en perjuicio de la libertad personal.

⁹¹ Peritaje del señor Ángel Alberto Bellorín rendido ante la Corte Interamericana en audiencia pública celebrada el 1 de abril de 2009.



Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse una amenaza o agresión; **situación que actualiza una violación al derecho a la libertad de expresión y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**, previstos en los artículos 6o. y 14 de la Constitución Federal, y 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

164. En vista de lo anterior, y al haber resultado inconstitucional el tipo penal básico de ultrajes a la autoridad por no superar el escrutinio de constitucionalidad de la norma, es innecesario realizar el análisis de los restantes planteamientos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz encaminados a controvertir las fracciones I, II y IV del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz, que establecen ciertas agravantes en cuanto al modo de cometer el delito en estudio.

165. Lo anterior es así, pues las sanciones que prevén dichas agravantes **no son independientes ni autónomas del delito de ultrajes a la autoridad**, sino que se aplicarán en adición a las penas previstas del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz; por lo que, al haberse considerado inconstitucional el tipo penal básico, procede declarar la invalidez por consecuencia de las fracciones aludidas que contienen sus agravantes.

166. Es aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia **P/J. 37/2004** del este Alto Tribunal de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁹²

167. En conclusión, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave impugnadas.

⁹² Tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Tomo II. Procesal Constitucional 3. Acciones de inconstitucionalidad Primera Parte-SCJN, página 4459, registro digital: 1000564.



168. Finalmente, como se explicó en el considerando cuarto sobre causas de improcedencia, no es un obstáculo a la conclusión alcanzada en el presente apartado, que el veintiocho de febrero de dos mil veintidós se haya publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el Decreto 233 que deroga las fracciones II y IV del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz que previamente han sido declaradas inválidas. Ello es así, pues dichas normas al ser de naturaleza penal pueden dárseles efectos retroactivos en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,⁹³ en tanto que siguen surtiendo efectos respecto de los delitos cometidos durante su vigencia y por tanto su declaratoria de invalidez puede llegar a tener impacto en los procesos en que dicha norma fue aplicada.

169. OCTAVO.—Tema 3. Artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz. La Comisión Estatal señala en su primer concepto de invalidez que la norma prevista en el artículo 371, fracción II, del Código Penal del Estado de Veracruz está redactada de forma sumamente amplia, pues señala que comete este delito quien: **(a)** tenga un equipo de grabación audiovisual –aunque no lo ocupe–, o lo utilice –o crea utilizarlo, es decir, que lo porte– **(b)** para acechar, vigilar, o hacer lo que sea para; **(c)** obtener –aunque no lo logre, por quedarse en acto encaminado a obtener– **(d)** información de lo que hagan o dejen de hacer los agentes de seguridad pública y **(e)** luego lo comunique, sin un fin lícito –lo que sea que eso significa en este contexto–.

170. Añade, que específicamente la expresión realizar cualquier acto, comprende todo tipo de acciones que –*por su naturaleza*– sirvan para obtener o tratar de obtener información relativa a integrantes o elementos de seguridad pública. Y, al comprender todo tipo de acciones, no delimita las conductas que serán punibles de las que no lo serán.

171. Además, en su segundo concepto de invalidez añade que, a partir de esta imprecisión de la norma, se restringe ilegítimamente la dimensión individual y colectiva del derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información.

⁹³**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."



172. Los argumentos de la Comisión Estatal, suplidos en su queja deficiente en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia,⁹⁴ son **fundados** como se expondrá a continuación.

173. Para efectos de emprender el análisis del precepto en cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario *–además de la doctrina constitucional sobre el derecho a la libertad de expresión y a la información, referida en el considerando anterior–* hacer énfasis en el parámetro de regularidad constitucional sobre el **derecho de acceso a la información**.

174. En diversos precedentes del Pleno como de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha abordado el derecho de acceso a la información, contenido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁹⁵ En el presente

⁹⁴ **"Artículo 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

⁹⁵ Los asuntos resueltos por la Primera Sala, entre otros, son los siguientes asuntos: **amparo en revisión 168/2011**, resuelto en sesión de treinta de noviembre de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; **el amparo directo en revisión 1105/2014**, resuelto por la Primera Sala el dieciocho de marzo de dos mil quince; el **amparo directo en revisión 2044/2008**, resuelto por la Primera Sala el diecisiete de junio de dos mil nueve.

También existe basta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en temas de libertad de expresión y acceso a la información en donde destacan, de manera no limitativa, las siguientes sentencias: Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso Kimel Vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.



caso se retomarán las consideraciones de este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 11/2013 antes citada**.⁹⁶

175. Del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal⁹⁷ se desprende que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y

⁹⁶ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹⁷ **Artículo. 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. 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.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.



organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Asimismo, señala que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, el artículo precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

176. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el derecho de acceso a la información, ha establecido que:

"... el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"..."



entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla... De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea ...

"... Al respecto, la Corte ha destacado la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública. La necesidad de protección del derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA..., que '(i)nst(ó) a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y (a promover) la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva'... Asimismo, dicha Asamblea General en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información ..."⁹⁸

177. Así, como lo sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente aludido, del derecho de acceso a la información se desprenden los siguientes elementos:

- Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.⁹⁹

⁹⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("*Guerrilha do Araguaia*") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*, párr. 77.



- Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.¹⁰⁰

- El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.¹⁰¹

- La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.¹⁰²

- Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.¹⁰³

- Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.¹⁰⁴

- Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Íbidem, *Caso Claude Reyes y otros*, párr. 80.

¹⁰² Íbidem, *Caso Claude Reyes y otros*, párr. 92.

¹⁰³ Íbidem, *Caso Claude Reyes y otros*, párr. 163.

¹⁰⁴ Íbidem, *Caso Claude Reyes y otros*, párr. 137.

¹⁰⁵ Íbidem, *Caso Claude Reyes y otros*, párrs. 161 y 163.



178. Adicionalmente, es clara la doble vertiente del derecho de acceso a la información, por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, lo que justamente se inserta en el centro de la democracia representativa. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

"ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."¹⁰⁶

¹⁰⁶ Tesis P./J. 54/2008; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XXVII, junio de 2008; pág. 743.

**179.** Y en palabras de la Corte Interamericana:

"... con respecto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que éste contiene una doble dimensión: la individual, que consiste en el derecho a emitir la información, y la social, que consiste en el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole Ambos aspectos poseen igual importancia y deben ser garantizados plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención ..." ¹⁰⁷

180. Ahora bien, la Corte Interamericana ha establecido que *"en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"*. ¹⁰⁸ Al respecto, ha destacado que el principio referido establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, **que deben estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo**. ¹⁰⁹ Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del

¹⁰⁷ Cfr. Corte IDH Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163.

¹⁰⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 106.

¹⁰⁹ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 89, 90, 91 y 92. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio "establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones". Asimismo, ver Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el derecho de acceso a la información", establece en el numeral 1 que: "Toda información es accesible en principio. El acceso a la



derecho de acceso a la información, *"pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho"*.¹¹⁰

181. Al respecto, la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que:

"... El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, 'en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación' ... de modo que 'toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones' En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) ('Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información') del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, '(t)oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones' ...

"El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan

información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.". Asimismo, el principio 7 establece que, "La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada."

¹¹⁰ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.



las siguientes consecuencias: (a) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (b) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. ..."¹¹¹

182. Como cualquier otro derecho fundamental, el de acceso a la información no es absoluto. El artículo 6o., en su apartado A, de la Constitución Federal contempla expresamente dos tipos de limitaciones: **(a)** por un lado, en la fracción I, se señala que la información pública puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos establecidos en la ley correspondientes; y **(b)** por el otro, en la fracción II, se prevé la obligación de proteger la información relacionada con la vida privada y los datos personales.

183. Además, con relación a las **excepciones**, los artículos 13, inciso 2, de la Convención Americana y 19, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión del cual forma parte el derecho a la información: **(a)** el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y **(b)** la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

184. Específicamente, en su interpretación del artículo 13, inciso 2, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹² ha establecido que para que una restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

• **Establecida por ley.** La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el

¹¹¹ CIDH. Informe sobre el derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 13.

¹¹² Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párrs. 88, 89, 90 y 91.



derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

- **Fin legítimo.** El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

- **Necesidad en una sociedad democrática.** La restricción **debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.** No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, **interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.**

185. Las restricciones al derecho de acceso a la información deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, cualquier restricción en el acceso a la información en poder de autoridades estatales debe demostrar que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de contar con la información.¹¹³

186. En efecto, derivado de las limitantes que prevé la Constitución Federal y los tratados internacionales referidos, se ha reconocido que el legislador puede válidamente establecer limitaciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger,

¹¹³ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91 y CIDH. Informe Anual 2009. OEA/Ser.L/V/II. Doc.51, 30 de diciembre de 2009, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 53.



es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger.¹¹⁴ En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.¹¹⁵

187. Así, la Suprema Corte ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón del interés público en términos de limitaciones por interés nacional e intereses sociales, y también ha hecho referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la protección de la persona, lo que encuadra en la idea de que la vida privada y los datos personales constituyen una limitación legítima al derecho a la información.¹¹⁶

188. Este Tribunal Pleno considera que el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información debe ser tutelado sobre la base de una teoría básica de una democracia, ya que el ejercicio de tales derechos permite el funcionamiento de instituciones representativas sujetas al control popular, pues empoderan a la gente para decidir el curso de la política del país. En específico, la labor de los periodistas y profesionistas en acceso y difusión de información pública y de los medios de comunicación social "*juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en*

¹¹⁴ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

¹¹⁵ Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS: 191981, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.". Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS: 191967, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 74, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

¹¹⁶ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Tomo» XI, abril de 2000, página 74, tesis P. LX/2000, tesis aislada, Materia(s): constitucional).



*una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones".*¹¹⁷

189. Así pues, debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social,¹¹⁸ el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información (*content-base*)¹¹⁹ y no sólo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

190. El estándar exige verificar que el gobierno no impida el escrutinio de un cierto sector de la realidad política, salvo cuando otorgue una alternativa real, accesible y amplia para discutir esas mismas cuestiones. El punto de inicio y de llegada en una democracia constitucional es que las cuestiones de interés público deben permanecer de libre disposición en el mercado de las ideas, sin restricciones para su deliberación por parte de todos los sectores de la sociedad y la norma impugnada vulnera este axioma constitucional.

191. Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos para la validez de las limitaciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.¹²⁰

¹¹⁷ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, párr. 117, Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 44.

¹¹⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 45.

¹¹⁹ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Cfr. *inter alia*, *Simon & Schuster, Inc. V. Members of the New York State Crime Victims Board*, 502 US 105 (1991), *Police Dep't v. Mosley*, 408 US 92,95(1972). *Erznoznik v. City of Jacksonville*, 422 US 205,208–12 (1975); *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 US 765 (1978); *Carey v. Brown*, 447 US 455 (1980); *Metromedia v. City of San Diego*, 453 US 490 (1981) *Widmar v. Vincent*, 454 US 263 (1981); *Regan v. Time, Inc.*, 468 US 641 (1984).

¹²⁰ Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro de IUS: 170740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de



192. Es importante recordar, como se dijo en el considerando anterior, que la Corte Interamericana ha sostenido que siendo el derecho penal el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo sólo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.¹²¹

193. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado *—es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación—*, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.¹²²

194. Además, retomando lo dicho en el considerando anterior, este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 11/2013**¹²³ y **9/2014**¹²⁴ y la Primera

rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."; 1a./J. 2/2012 (9a.), registro de IUS: 160267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.", y 1a. CCXV/2013 (10a.), registro de IUS: 2003975, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 557, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

¹²¹ Cfr. Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrs. 71 y 76.

¹²² Idem, párr. 78.

¹²³ Fallada el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹²⁴ Fallada el seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez



Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los **amparos en revisión 482/2014**¹²⁵ y **492/2014**,¹²⁶ han sostenido que cuando el escrutinio constitucional se focaliza en el derecho penal, al ser el objeto de control una norma que tipifica una conducta que se refiere a cierto discurso –*la expresión, manifestación u obtención de ideas o información*–, debe realizarse un estándar de revisión específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.

195. Debido a que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública –*de libre circulación de las ideas*–, un tipo penal será inconstitucional, por vulnerar el principio de taxatividad, si es *sobre-inclusivo*, desde dos perspectivas, la del ciudadano quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida, y desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de definición precisa para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales no coincide. De ahí que si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad.

196. El incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información,¹²⁷ genera el vicio de validez

Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente al análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en relación con el derecho a la información y a la libertad de expresión. Los señores Ministros Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, Luna Ramos porque basta la taxatividad, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán votaron en contra.

¹²⁵ Fallado el nueve de septiembre de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

¹²⁶ Fallado el veinte de mayo de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

¹²⁷ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, *inter alia*, *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 US 156 (1972), *Gentile v. State Bar*, 501 US, 1030 (1991).



constitucional ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibido. Sin embargo, lo específico de su aplicación en este ámbito radica en la existencia de un doble vicio de validez adicional:

- Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública –sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–, ya que las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.

- El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular.

197. Una vez fijado el parámetro de regularidad constitucional anterior, este Tribunal Pleno procederá a analizar si la norma impugnada colma los elementos constitucionales y convencionales para su validez, al tratarse de una restricción al núcleo esencial del derecho de acceso a la información. Para ello, se seguirá el test tripartito sobre derecho de acceso a la información –*que la medida se encuentre establecida en ley, que tenga un fin legítimo y que sea necesaria*– a que se hizo referencia con anterioridad. Dicho test también fue empleado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**.¹²⁸

¹²⁸ Fallada el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con



198. Pues bien, el contenido de la norma impugnada es el siguiente:

"Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas Unidades de Medida y Actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

" ...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal; ..."

199. El precepto impugnado establece como una forma de comisión del delito contra las instituciones de seguridad pública el que se posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal.

200. De lo anterior se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz contiene como verbos rectores del tipo el *obtener y comunicar, sin un fin lícito, información*.

201. Asimismo, la información a la que alude el delito es relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal; por lo que se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental en cuestión.

salvedades, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



202. En consecuencia, este Tribunal Pleno encuentra que el artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz impone una restricción al derecho de acceso a la información, porque define como conducta generadora (independientemente de su finalidad) la de obtener y comunicar a cualquier persona información sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal.

203. Corroborar lo anterior el hecho de que el artículo describe como conducta el núcleo central del derecho a la información: el obtener y comunicar información, lo que necesariamente incluye también la búsqueda de ésta. En específico, es importante destacar que la Corte Interamericana ha destacado que *"quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás ..."*¹²⁹

204. Por tanto, es deber de este Tribunal Constitucional el verificar que esta restricción cumpla con las exigencias constitucionales; lo cual se analizará a continuación.

205. En primer lugar, se advierte que la restricción está **establecida en una ley formal**. En efecto, el tipo penal en cuestión se encuentra contemplado en el artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz.

206. Además, en cuanto a la finalidad perseguida por la norma este Pleno considera que la **restricción de la medida persigue un fin legítimo**, pues pretende proteger la seguridad pública, definida por el artículo 21 de la Constitución Federal¹³⁰ como la función del Estado a cargo de la Federación, las entidades

¹²⁹ Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. párr. 42. Ver también *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 109.

¹³⁰ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.



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. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

207. Corroborar lo anterior la ubicación del artículo impugnado dentro del Código Penal del Estado de Veracruz, pues el mismo se ubica dentro del título XXII *–Delitos contra la seguridad pública–*, capítulo I *–Delitos contra las instituciones de seguridad pública–*.

208. Además, es importante destacar que en la exposición de motivos del artículo referido el Gobernador del Estado de Veracruz señaló con relación al tipo penal que nos ocupa, los siguiente:

"... Por otra parte, no debemos negar que la creciente aplicación de tecnologías, si bien genera una comunicación integral en la sociedad, también es cierto, que pone al alcance de todos, las herramientas para cometer cualquier tipo de conductas que lesionan la seguridad pública; esto es, ya no es novedoso el tema de intervención de comunicaciones con aparatos que no necesariamente son de inteligencia; el hackeo de todo tipo de dispositivos electrónicos, los cuales evidentemente contienen información de las personas e instituciones o el uso de cualquier instrumento que tenga por objeto intervenir señales de radiofrecuencia y/o electromagnéticas. Peor es, cuando tales hechos ocurren con aparatos y/o vehículos oficiales que están diseñados *expresamente* para tales fines.

"...

"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.

"..."



"En este sentido, la normativa vigente en Veracruz, si bien regula como delito aquellos actos tendientes a utilizar instrumentos punzo cortantes o aquellos materiales resistentes que puedan dañar vehículos destinados a la seguridad pública, o bien, el uso de equipos de comunicación dedicados al 'espionaje' o 'halconeo', o de cualquier tipo de tecnología o medios de comunicación y sus derivados, por mencionar algunos; no ha sido contundente para que la Fiscalía logre las imputaciones a los detenidos por actos con tantas variantes como los descritos.

"Bajo ese análisis, se considera imperante una regulación actualizada, acorde a las necesidades de encuadrar cada uno de tales actos en un tipo penal susceptible de acreditarse con las conductas ya señaladas; por ello, la presente iniciativa implica desagregar los conceptos de 'halconeo' y 'espionaje', dado que si bien están conceptualizados, en la práctica son difíciles de acreditar, pues su realización es subjetiva en demasía; por tanto, la norma penal, seguirá persiguiendo a aquel que posea, porte o utilice dentro de cualquiera de sus radios de acción, las multicitadas tecnologías, siempre y cuando no pueda justificar el medio o el objeto de su adquisición, lo que de suyo, presume la intención de una conducta ilícita.

"Con tal estudio, se pretende aminorar estas conductas que son cada vez más cotidianas, pues ha superado la realidad dado que cualquiera puede tener acceso a este tipo de tecnologías hechas u oficiales y no sólo generar pánico entre los sujetos pasivos, sino llegar a materializar actos que atentan contra bienes jurídicos tutelados, como la seguridad jurídica de las instituciones y de la colectividad. ..."¹³¹

209. En ese sentido, de la lectura de la exposición de motivos que originó la norma que aquí se analiza, es claro para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que **los objetivos perseguidos se insertan dentro de los límites constitucionales y convencionales autorizados**, referentes

¹³¹ Exposición de motivos de la reforma impugnada, páginas 6 y 7.



al "*interés público*" y al "*orden público*" previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal y 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

210. No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma **no es clara ni precisa desde el punto de vista material**, pues las conductas punibles son ambiguas. Además, tal como se desarrollará, la restricción **no está orientada estrictamente a satisfacer los intereses públicos que se pretenden proteger (necesidad) y la restricción impuesta no es la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información (idoneidad)**. Todo ello, a su vez y como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad de las normas penales.

211. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que la norma penal en cuestión no pasa el escrutinio estricto de constitucionalidad por tres principales razones: **(1)** no especifica el tipo de información a obtener y divulgar; **(2)** establece que el propósito de la conducta es que la obtención y comunicación de la información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal *se haga sin un fin lícito*, lo que constituye actos futuros e inciertos; y **(3)** no especifica qué actos y su gravedad constituyen ese fin ilícito.

a) No especifica qué tipo de información.

212. El artículo impugnado se refiere a "*obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal*"; no obstante, la norma no explicita a qué tipo de información se refiere, lo que impone una barrera absoluta al tipo de información que se obtiene y proporciona. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la enunciación relacionada con el tipo de información a la que hace referencia el tipo penal impugnado constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información que se encuentra en poder de las instituciones de seguridad estatal y municipal.



213. Como ha quedado anteriormente definido, una de las posibilidades para reservar la información es cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública (lo que se engloba en las categorías de interés público y orden público); sin embargo, no toda la información relacionada con actividades desempeñadas en operativos, investigación y persecución de delitos –*particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos*– puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.¹³²

214. Así pues, las autoridades están obligadas, por regla general, a proporcionar la información pública en su poder, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Como se advirtió previamente, el principio de máxima publicidad en materia de acceso a la información admite muy pocas excepciones, por lo que cuando se está en alguna de ellas es necesario que estén debidamente fundadas y motivadas.

215. En ese sentido, si bien la norma no establece expresamente que toda la información sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal y municipal se considera reservada, lo cierto es que al únicamente señalar la palabra "información" no permite que una persona que esté buscando información de interés público sepa, *ex ante*, si aquella es considerada como reservada o confidencial. Por

¹³² Amparo directo 3/2011. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zuñiga. Además ver: tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.), registro de IUS: 2003632, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 551, con los siguientes rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo."



tanto, la falta de enunciación sobre el tipo de información que contiene el precepto en cuestión constituye –en la práctica– una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información.

216. Conviene recordar que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal señala que:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

" ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública **y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

" ...

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. ..."



217. Esto es, el artículo 6o. constitucional prevé que toda la información en posesión de las autoridades es pública *"y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes"* y agrega que *"la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial"*. De lo que se desprende con toda claridad que la Constitución Federal remite a las leyes secundarias para determinar qué información es reservada o confidencial, incluyendo –*desde luego*– a los temas de seguridad nacional o interés público.

218. Sin embargo, el artículo en comento sanciona penalmente la obtención y comunicación de cualquier información (pública, reservada o confidencial) sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal y municipal; lo que se traduce en que sea la autoridad ministerial o judicial la que determine en cada caso la naturaleza de esa información. Todo ello impide a cualquier persona –*incluido un periodista*– a que pueda discernir *ex ante* su actuar al buscar y comunicar información, pues es fácticamente imposible saber –*ante la indeterminación de la propia norma*– qué tipo de información es reservada o confidencial y cuáles serán los criterios para arribar a dicha conclusión.

b) Se refiere a actos futuros e inciertos.

219. Por otra parte, el artículo en cuestión señala que se impondrá pena de prisión a aquellos que obtengan y comuniquen información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal ***sin un fin lícito***.

220. Este Tribunal Pleno encuentra que el elemento subjetivo del tipo penal trata sobre intenciones y actos futuros e inciertos, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información –*para su posterior difusión a cualquier persona*–. Es necesario recordar que la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información. Si esa información es utilizada para la realización de un fin ilícito, **no basta con probar que el conocimiento de dicha información tuvo una consecuencia actual en la comisión de aquella finalidad**. El flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas. Por tanto, tipificar la *"finalidad"* de que la información sea usada por



alguien para la comisión de un ilícito no sólo constituye una **tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación**, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.

c) No especifica qué actos constituyen un fin ilícito.

221. Se reitera que el artículo en cuestión señala que se impondrá pena de prisión a aquellos que obtengan y comuniquen información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal ***sin un fin lícito***.

222. Sin embargo, este Pleno encuentra que la sola referencia a que la obtención y comunicación de la información se haga sin una finalidad lícita, sin hacer distinción alguna sobre el tipo de acto ilícito o sobre su gravedad, el que se cometa por haber informado de las actividades de las instituciones de seguridad pública estatal y municipal, claramente constituye un tipo penal abierto. Es decir, la norma no establece algún ilícito en concreto, como puede ser la comisión de un delito particular y de una gravedad considerable; lo que genera que en el término "*sin un fin lícito*" queden englobados un gran número de actos que no necesariamente merezcan el reproche penal del Estado.

223. Lo anterior, se reitera, tiene como consecuencia que sea la autoridad ministerial o judicial la que determine si la obtención y comunicación de la información se realizó sin un fin lícito, lo que genera la posibilidad de sancionar con la privación de la libertad actos o que se encuentran protegidos por el derecho de acceso a la información, generándose un efecto inhibitorio en su ejercicio.

224. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte observa que si bien lo que el legislador veracruzano pretendía proteger –*como lo establece la exposición de motivos*– es que con la creciente aplicación de tecnologías se utilicen herramientas para cometer cualquier tipo de conductas que lesionan la seguridad pública, como puede ser la intervención de comunicaciones o el hackeo de bases de datos; lo cierto es que en la legislación penal veracruzana existen otros tipos penales ya existentes con los que se pueden sancionar la intervención de comunicaciones y la extracción de informaciones en bases de datos informáticas.



225. A manera de ejemplo, el Código Penal para el Estado de Veracruz tipifica el delito de *revelación de secretos*,¹³³ mismo que describe como conductas comisivas la revelación o divulgación de información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación sostenida entre personas.

226. Además, la misma normativa penal local también tipifica como delitos informáticos –*artículo 181, fracción II*–¹³⁴ las conductas consistentes en ingresar en una base de datos, sistema o red de computadoras para obtener información en ellos contenida; así como la interceptación y uso de un soporte lógico o programa informático o la información contenida en el mismo o en la base, sistema o red. Otra forma de comisión de este delito –*artículo 18 Bis*–¹³⁵ se actualiza cuando

¹³³ **Código Penal para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 178. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa hasta de cien días de salario a quien sin anuencia del legitimado para concederla y con perjuicio de tercero, revele un secreto o una información reservada que ha conocido o recibido con advertencia de que tiene ese carácter y, por ende, debe quedar para su guarda exclusivamente o para revelarlo o entregarlo a una persona determinada."

"Artículo 179. Cuando alguien haya recibido el secreto o comunicación reservada en razón de su empleo, cargo, profesión, arte u oficio, o si aquéllos fueren de carácter científico o tecnológico, las sanciones se aumentarán en una mitad. Si es servidor público, se le destituirá e inhabilitará, además, de seis meses a tres años; si no lo es, se le suspenderá por igual tiempo en el ejercicio de su profesión."

"Artículo 180. A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de tercero, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada sostenida por él, con otra persona o entre otras personas, se le aplicará prisión de uno a ocho años y multa de trescientos a seiscientos días de salario."

¹³⁴ **Código Penal para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 181. Comete delito informático quien, sin derecho y con perjuicio de tercero:

"I. Ingrese en una base de datos, sistema o red de computadoras para obtener, conocer, utilizar, alterar o reproducir la información, en ellos contenida; o

"II. Intercepte, interfiera, use, altere, dañe o destruya un soporte lógico o programa informático o la información contenida en el mismo o en la base, sistema o red.

"Al responsable de este delito se le impondrán de dos a cinco años de prisión y multa de doscientas a seiscientas Unidades de Medida y Actualización."

¹³⁵ **Código Penal para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 181 Bis. Al que sin autorización modifique, destruya o provoque pérdida de información contenida en sistemas o equipos de informática del Estado, protegidos por algún mecanismo de seguridad, se le impondrán de dos a cinco años de prisión y multa de doscientas a seiscientas Unidades de Medida y Actualización.

"Al que sin autorización conozca, copie o utilice información contenida en sistemas o equipos de informática del estado, protegidos por algún mecanismo de seguridad, se le impondrán de uno a tres años de prisión y multa de cien a trescientas Unidades de Medida y Actualización."



una persona sin autorización conozca y utilice información contenida en sistemas o equipos de seguridad del Estado, protegidos por algún mecanismo de seguridad.

227. Pero más específicamente tratándose de los objetivos perseguidos por la reforma al artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz –*a saber proteger la seguridad pública en contra de las amenazas tecnológicas que impiden su cumplimiento por parte de las organizaciones criminales*– este Tribunal Pleno advierte que previo a la reforma cuestionada, el código sustantivo de dicha entidad –*en el artículo 181 Ter*–¹³⁶ ya preveía como delito informático la conducta consistente en que una persona conozca, obtenga, copie o utilice información contenida en cualquier sistema, equipo o medio de almacenamiento informático de seguridad pública, protegido por algún medio de seguridad; conducta que se agravaría si el responsable es o hubiera sido servidor público en una institución de seguridad pública. Más importante aún el propio Código Penal –*artículo 181 Sexies*–¹³⁷ establecía que las diversas penas recaídas a los delitos informáticos, se duplicaría **si la conducta fuera con la intención de obstruir, entorpecer, obstaculizar, limitar o imposibilitar la procuración o impartición de justicia.**

228. No sobra mencionar que si la información es divulgada o utilizada por personas que tengan acceso y autorización a las bases de datos de instituciones de seguridad pública y del Estado, la legislación penal del Estado de Veracruz también establece supuestos específicos que actualizan la comisión de delitos

¹³⁶ **Código Penal para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 181 Ter. A quien sin autorización conozca, obtenga, copie o utilice información contenida en cualquier sistema, equipo o medio de almacenamiento informáticos de seguridad pública, protegido por algún medio de seguridad, se le impondrá pena de cuatro a diez años de prisión y multa de hasta quinientas a mil unidades de medida y actualización. Si el responsable es o hubiera sido servidor público en una institución de seguridad pública, se impondrá además, destitución e inhabilitación hasta por el mismo tiempo indicado en los párrafos anteriores para desempeñarse en otro empleo, puesto, cargo o comisión pública."

¹³⁷ **Código Penal para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 181 Sexies. Las sanciones previstas en este capítulo se aumentarán hasta en una mitad cuando la información obtenida se utilice en provecho propio o ajeno; duplicándose cuando la conducta obstruya, entorpezca, obstaculice, limite o imposibilite la procuración o impartición de justicia."



informáticos –*artículos 181 Quater y Quinquies*–; pero se reitera, el propio Código Penal –*artículo 181 Sexies*– establece que las diversas penas recaídas a los delitos informáticos, se duplicará si la conducta fuera con la intención de obstruir, entorpecer, obstaculizar, limitar o imposibilitar la procuración o impartición de justicia.

229. Incluso, si otra de las intenciones seguida por la reforma al artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz era que con esa información no se sustrajeran de la acción de la justicia los posibles implicados en una investigación criminal, el propio código sustantivo prevé como delito el de *encubrimiento por favorecimiento*. Dicho ilícito se actualiza cuando alguien después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, ayude en cualquier forma al inculpado a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse a la acción de ésta, u oculte, altere, destruya o haga desaparecer los rastros, pruebas o instrumentos del delito o asegure para el inculpado el producto o provecho de éste.

230. Derivado de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno estima que en relación con los tres puntos antes analizados, la fracción II del artículo 371 del Código Penal para el Estado de Veracruz es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto, **constituye, en la práctica, una obstrucción a priori de la búsqueda de información, porque impide que los ciudadanos tengan certeza sobre el debate público en el que pueden participar y porque aplica para cualquier fin ilícito, sin importar su gravedad.**

231. Así pues, este Tribunal Pleno observa que, para combatir el problema detectado, el legislador decidió eliminar la posibilidad de discusión pública sobre el tema, lo que lo torna inconstitucional, pues el espacio sobre inclusivo de la norma¹³⁸ redundaba negativamente en el goce de derechos humanos centrales para el modelo de Estado constitucional de derecho, como lo es el derecho a la información y a la libertad de expresión.

¹³⁸ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Al respecto, ver, inter alia, *Houston v. Hill*, 482 US 451 (1987); *Board of Airport Commissioners v. Jews for Jesus*, 482, US 569 (1987), *Breard v. City of Alexandria*, 341 US 622 (1951); *Ladue v. Galilleo*, 512 US 43 (1994).



232. Este Pleno estima, en consecuencia, que la limitación impugnada impacta en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues se trata de una medida amplia que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que *"si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información ... se está limitando indebidamente a ambos derechos"*.¹³⁹

233. Asimismo, se estima que la norma impugnada **tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico**. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública, sin poder saber *a priori* si dicha información es considerada reservada o confidencial, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma son los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar y difundir información sobre temas de interés público para ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

234. Además, este Tribunal Pleno estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta protegida constitucionalmente –*la obtención y comunicación de información*– en un ámbito material que conforma un discurso protegido de manera cualificada por el parámetro de regularidad constitucional de acceso a la información y libertad de expresión. Dicha norma tiene un impacto en la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos, para ello existen ya –*como se dijo*– tipos penales específicos y modalidades claras de participación en el mismo. No se puede, sin embargo, pretender sancionar con la medida más severa la obtención de información que además tenga la intención de cometer un fin ilícito,

¹³⁹ Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta sesión de veinte de junio de dos mil dos mil trece.



puesto que, como ya se destacó, dicha enunciación contraviene, por las razones expuestas, el parámetro de regularidad constitucional referido.

235. En definitiva, este Alto Tribunal estima que la **norma estudiada no constituye una medida necesaria** para satisfacer los intereses públicos –*las instituciones de seguridad pública estatal y municipal del Estado de Veracruz*– que se pretenden proteger, ni la restricción impuesta fue la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información. Tal como se ha expresado anteriormente, la labor periodística consiste en informar a la población sobre temas de interés público, para lo cual se debe buscar información para posteriormente difundirla. Lo que el artículo impugnado hace es sancionar con la medida más lesiva –*la prisión*– un derecho humano, a través de una restricción ilegítima, y a través de un tipo penal poco claro y, además, falto de taxatividad.

236. En consecuencia, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte arribar a la conclusión central de esta ejecutoria: **el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.**

237. Conforme a lo expuesto, se concluye que **el tipo penal es sobre inclusivo**, pues no delimita precisamente el tipo de discurso o acción comunicativa prohibido por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados, con lo cual se constatan los dos vicios precisados en el estándar establecido en el capítulo anterior:

a) El artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz, al no satisfacer el principio de taxatividad, genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, tiene incentivos para preventivamente no participar totalmente en dicha actividad comunicativa, por el miedo de resultar penalizado. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados,



siendo el principal, que, las personas o periodistas no podrán distinguir cuándo la comunicación se realiza "*sin un fin lícito*" y cuándo esa intención es soslayada, estando en presencia de una mera voluntad de informar a la población. Tampoco podrá saber qué tipo de acción comunicativa puede tener por efecto generar las consecuencias ilícitas asociadas a la norma impugnada, pues escapa a su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que se difunde en los canales de deliberación pública para llevar a cabo fines personales, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de la actividad periodística para evitar ser detenidos, o bien, cometer algún delito.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular. Esto se acredita en la especie, pues la norma no clasifica el tipo de información de que se trata; de lo que es innegable que las autoridades gozan de una total discreción para calificar la información de que se trate, pues se trata de conceptos evaluativos diseñados para utilizarse en el ámbito administrativo de acceso a la información, frente a las peticiones de los particulares, que traídos al ámbito penal, sin mayor delimitación, posicionan a las autoridades con la posibilidad de direccionar el poder punitivo del Estado para influir en la deliberación pública, pues la determinación de cuándo una información sea pública, confidencial o reservada puede verse influida por esa voluntad oficial de censurar cierto debate público que considera perjudicial. En otras palabras, la norma penal no impide la calificación auto-interesada de la autoridad de que cierta información de seguridad pública deba calificarse o no como reservada o confidencial, lo que se acentúa, en el caso concreto, porque dicha califcatoria no necesariamente es puesta al conocimiento *ex ante* del periodista, quien debe adivinar por sí mismo la decisión de la autoridad de clasificación de la información que pretende comunicar a la población.



238. Es importante mencionar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver **las acciones de inconstitucionalidad 11/2013¹⁴⁰ y 9/2014¹⁴¹** se pronunciaron sobre la inconstitucionalidad de normas penales de similar contenido¹⁴² referidas al delito de "*Halconeo*" en los Códigos

¹⁴⁰ Fallada el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁴¹ Fallada el seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente al análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en relación con el derecho a la información y a la libertad de expresión. Los señores Ministros Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, Luna Ramos porque basta la taxatividad, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁴² En la **acción de inconstitucionalidad 11/2013** se analizó el artículo 398 Bis, del Código Penal del Estado de Chiapas de contenido siguiente:

"Artículo 398 Bis. Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general.

"Las penas señaladas en este artículo se aumentarán desde un tercio hasta una mitad más de la pena que le corresponda, y se impondrá además destitución del cargo o comisión e inhabilitación de tres a diez años para ocupar otro, cuando el delito sea cometido por servidores públicos o por exservidores públicos de las fuerzas armadas, instituciones de seguridad pública o de procuración de justicia."

En la acción de **inconstitucionalidad 9/2014** se analizó el artículo 133 Quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán:

"Artículo 133 Quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además, se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."



Penales de Chiapas y Michoacán, concluyendo con su inconstitucionalidad, pues al carecer de la precisiones necesarias como la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información; como el daño que debía producirse con dicha información; como el tipo de información protegida; ni la expresión de elementos que permitieran identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información o de libertad de expresión. En el mismo sentido lo ha hecho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los **amparos en revisión 482/2014**¹⁴³ y **492/2014**.¹⁴⁴

239. En virtud de lo anterior se concluye que el artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz es inconstitucional al ser violatorio **del derecho a la libertad de expresión, de acceso a la información y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**, previstos en los artículos 6o. y 14 de la Constitución Federal, y 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

240. NOVENO.—Tema 4. Artículo 371 Quinquies del Código Penal para el Estado de Veracruz. La Comisión Estatal accionante, refiere en su primer concepto de invalidez que dicha norma es inconstitucional por violación al principio de taxatividad, pues para que se configure dicho ilícito se requiere que: **(a)** el sujeto activo del delito realice la conducta consistente en una amenaza o en una agresión; **(b)** la conducta del sujeto activo se dirija a un integrante o elemento de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal; **(c)** la conducta del sujeto activo ocurra mientras el sujeto pasivo ejerce sus funciones, o —aunque no las esté ejerciendo— la conducta ocurra en razón de esas funciones; y **(d)** que por el arma empleada, o la destreza o fuerza del sujeto activo, se produzcan lesiones o la muerte del sujeto pasivo.

¹⁴³ Fallado el nueve de septiembre de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

¹⁴⁴ Fallado el veinte de mayo de dos mil quince por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.



241. Menciona que como la norma no exige una categoría específica del sujeto activo –*salvo que por el arma que utilice o su fuerza destreza produzca lesiones o la muerte del sujeto pasivo*– debe entenderse que es un delito que cualquier persona puede cometer. Por esa razón la descripción de la conducta es imprecisa, pues no permite saber al destinatario de la norma los supuestos en que se actualiza la conducta.

242. Argumenta que si bien es posible perfilar las acciones que materializan la amenaza –*actos o palabras*–, el contenido de ésta posee un contenido intrínsecamente valorativo. Es decir, que dependerá del sujeto amenazado –*o de la autoridad ministerial o judicial*– considerar efectivamente como amenaza la intención del sujeto activo de causarle algún mal al pasivo.

243. Finalmente, menciona que la expresión "*a quien... agrede*" es ambigua y tampoco supera el estándar de taxatividad, para lo cual señala que le son aplicables los mismos vicios de la expresión "*a quien amenace*"; es decir, que dependerá del sujeto agredido –*o de la autoridad ministerial o judicial*– considerar efectivamente como agresión la intención del sujeto activo de causarle algún mal al pasivo.

244. Aunado a lo anterior, en el tercer concepto de invalidez, la Comisión Estatal argumenta que el artículo 371 Quinquies es inconstitucional pues discrimina en razón de la ocupación del sujeto pasivo del delito. Ello es así, pues gozarán de la protección del artículo los integrantes o elementos de alguna institución de seguridad pública municipal o estatal; y quienes no formen parte de alguna institución de seguridad pública quedan excluidos de ese ámbito de aplicación.

245. Explica que si bien la ocupación, o el trabajo, de las personas no es una categoría sospechosa reconocida explícitamente por la Constitución Federal, tratar a las personas de manera distinta por su trabajo u ocupación sí tiene la consecuencia de atentar contra la dignidad humana y anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por ello señala que se debe realizar un escrutinio de constitucionalidad estricto.

246. En el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar infundados los argumentos anteriores y reconocer la validez



del artículo 371 *Quinquies* del Código Penal para el Estado de Veracruz impugnado; ello debido a que no se advertía una transgresión al principio de taxatividad en materia penal ni tampoco que el referido precepto generara un trato discriminatorio injustificado al proteger a los miembros de las instituciones de seguridad pública del Estado de Veracruz.

247. No obstante, en sesión pública celebrada el veintiocho de febrero de dos mil veintidós, se sometió a discusión y votación la propuesta del proyecto en este considerando, y una mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, se pronunciaron en el sentido de declarar la invalidez del artículo 371 *Quinquies* del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; la señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente por la invalidez de sus porciones normativas "amenace o" y "de la fuerza o destreza del agresor"; el señor Ministro Pérez Dayán votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "amenace o". Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la validez del precepto reclamado.

248. Por tanto, al no alcanzar una mayoría calificada de ocho votos la invalidez de la norma, se desestimó la acción de inconstitucionalidad por lo que se refiere a dicho precepto, 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.

249. DÉCIMO.—Efectos de la sentencia. Finalmente, en términos de los artículos 41, fracción IV,¹⁴⁵ y 73¹⁴⁶ de la ley reglamentaria, procede fijar los alcances de esta sentencia.

¹⁴⁵ "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; ..."

¹⁴⁶ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



250. En los considerandos séptimo y octavo de la presente ejecutoria se concluyó que debía declararse la invalidez de los artículos 331, fracciones I, II y IV, y 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por ser violatorios de los derechos a la libertad de expresión, a la información, de acceso a la información y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previstos en los artículos 6o. y 14 de la Constitución Federal, y 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

251. No obstante, en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también **debe declararse la invalidez por extensión**, de la fracción III del artículo 331 del Código Penal del Estado de Veracruz que establece una agravante al delito de ultrajes a la autoridad, respecto al cual este Tribunal Pleno determinó su inconstitucionalidad. Dicha agravante, ciertamente no fue señalada como norma impugnada, sin embargo, la sanción que prevé dicha fracción no es independiente ni autónoma del delito de ultrajes a la autoridad, como se advierte de su transcripción:

"Artículo 331. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria, a quien amenace o agrede a un servidor público en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

"Se le aplicará al responsable de este delito, además de las sanciones anteriores, de cinco a siete años de prisión, cuando se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se realice por medio de cualquier tipo de violencia contra la víctima;

"III. Que el sujeto activo manifieste ser miembro de una pandilla, asociación delictuosa o de la delincuencia organizada, real o ficticia o que por cualquier medio manifieste la intervención de estos grupos en la comisión del delito; o



"IV. Que se realice a través de cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o lo ponga en condiciones de riesgo o desventaja."

252. Lo que hace evidente que, la agravante que contempla la fracción IV se aplicará en adición a las penas previstas en el primer párrafo del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz; por lo que se concluye que su validez **depende** de la del tipo penal de ultrajes a la autoridad que fue declarado inconstitucional; consecuentemente, lo procedente es declarar **la invalidez total del artículo 331 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**.

253. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al doce de marzo de dos mil veintiuno, fecha en que dicho ordenamiento legal entró en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto impugnado.¹⁴⁷

254. Declaración de invalidez con efectos retroactivos, que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

255. Y para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal, que ejercen su jurisdicción en dicho Circuito y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz con residencia en Xalapa, Boca del Río, Tuxpan, Veracruz y Villa Aldama.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee respecto de la acción de inconstitucionalidad 59/2021, promovida por diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legisla-

¹⁴⁷ "PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado."



tura del Congreso del Estado de Veracruz, por las razones del considerando tercero de esta decisión.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 66/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

TERCERO.—Se desestima en la acción de inconstitucionalidad 66/2021 respecto del artículo 371 Quinquies del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 222 Bis, fracción II, en su porción normativa "*o portando instrumentos peligrosos*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno, en términos del considerando sexto de esta decisión.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 331 y 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con los considerandos séptimo, octavo y décimo de esta determinación.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, consistente en sobreseer respecto de la acción de inconstitucionalidad 59/2021.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación (consistente en reconocer la legitimación de la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz para promover la acción de inconstitucionalidad 66/2021), a las causas de improcedencia y a los temas del estudio de fondo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 371 Quinquies del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente por la invalidez de sus porciones normativas "amenace o" y "de la fuerza o destreza del agresor". El señor Ministro Pérez Dayán votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "amenace o". Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la validez del precepto reclamado.



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 cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en reconocer la validez del artículo 222 Bis, fracción II, en su porción normativa "o portando instrumentos peligrosos", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf exclusivamente por violación a la taxatividad, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek exclusivamente por violación a la taxatividad, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once



de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, las consideraciones del proyecto se aprobaron por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández exclusivamente por violación a la taxatividad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos ciento setenta y ocho y ciento ochenta y dos, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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, quedando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.



Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 18/2002 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 949, con número de registro digital: 187142.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de uno de marzo de dos mil veintidós.

A través de las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, una minoría parlamentaria de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, así como la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa, impugnaron el Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el once de marzo de dos mil veintiuno, por el cual se modificaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones normativas del Código Penal de ese Estado de la República Mexicana.

De manera específica, los referidos diputados cuestionaron los artículos 176 Bis, 176 Ter, 176 Quáter, 205, fracción II, 220, 220 bis, 222, primer párrafo, 222 bis, 231, segundo párrafo, 331, 371, 371 Bis, 371 Quinquies, 374 y 375 del invocado código punitivo, en tanto que la aludida Comisión de Derechos Humanos los numerales 222 Bis, fracción II, 331, fracciones I, II y VI, 371, fracción II, y 371 Quinquies.

La acción de inconstitucionalidad 59/2021, promovida por la citada minoría parlamentaria, se sobreseyó, debido a que no fue ejercida por el número de legisladores requerido (17), pues una de las diputadas firmantes estaba de licencia en la fecha en que se presentó el escrito inicial, de tal suerte que los accio-



nantes sólo representaban en ese momento el 32 % de la Legislatura Local y no el 33 % de aquélla –este último es el porcentaje mínimo requerido por el inciso d) de la fracción II del artículo 105 de nuestra Constitución Federal–.

En cuanto al estudio de fondo, realizado con motivo de la acción de inconstitucionalidad 66/2021, el análisis se dividió en los siguientes cuatro subapartados:

Tema 1	Artículo 222 Bis, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz
Tema 2	Artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado de Veracruz
Tema 3	Artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz
Tema 4	Artículo 371 Quinquies del Código Penal para el Estado de Veracruz

Aunque compartí sustancialmente la propuesta presentada por el ponente en cada uno de los mencionados subapartados, el presente voto tiene como propósito exponer las razones por las cuales me aparto de algunas de las consideraciones contenidas en el tema 3, dedicado al análisis de lo previsto en la fracción II del artículo 371 del Código Penal para el Estado de Veracruz.

Dicha porción normativa señalaba:

"Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

" ...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de Seguridad Pública Estatal o Municipal; ..."

El proyecto propuso declarar fundados los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz –suplidos en su deficiencia–, pues el precepto legal de referencia no sólo vulneraba el



principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, sino también el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.

Al respecto, acertadamente se consideró que la porción normativa impugnada imponía una restricción indebida al derecho de acceso a la información al definir como conducta generadora de responsabilidad penal el obtener y comunicar a cualquier persona información sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública Estatal o Municipal, con independencia de la finalidad perseguida.

Descripción típica que no era clara ni precisa desde un punto de vista material, dado que:

- a) No especificaba la clase de información objeto de la conducta, imponiéndose de ese modo una barrera absoluta.
- b) Al utilizar la expresión "sin un fin lícito", aludía a actos futuros e inciertos, sin especificar cuáles, adquiriendo por ende el carácter de tipo penal abierto.
- c) Producía un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico.
- d) Finalmente, contemplaba la medida más lesiva, al prever como sanción la privación de libertad.

Ahora bien, conviniendo en la invalidez de ese precepto, desde mi perspectiva la expresión "sin un fin lícito" correspondía a un elemento subjetivo del injusto diverso al dolo, el cual debía estar presente desde el momento mismo de la obtención de la información y, por consiguiente, su exigencia no condicionaba la actualización de la conducta punible a la necesaria existencia de acciones futuras, como se consideró en la especie.

Con relación a esto, para el penalista Santiago Mir Puig, esos elementos del injusto se pueden identificar como todos aquellos requisitos de carácter subjetivo distintos al dolo,¹ los cuales, según el especialista Eugenio Raúl Zaffaroni, pueden ser de dos clases: a) unos son claras ultrafinalidades, al exigirse en la descripción legislativa una particular dirección en la finalidad del sujeto

¹ Muir Puig, Santiago. Derecho Penal, Parte General, 9a. edición, editorial B de F, Buenos Aires, Argentina, 2011, página 287.



activo, al emplearse para su configuración palabras como "para", "con el fin de", "con el propósito de", etcétera; o bien, b) ánimos, es decir, actitudes o expectativas, más allá de la simple intención.²

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de primero de marzo de dos mil veintidós el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, quienes solicitaron la invalidez de los artículos 222 Bis, fracción II, 331, 371, fracción II y 371 Quinquies, todos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados mediante Decreto Número 848 publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa, el once de marzo de dos mil veintiuno.

II. Razones de la sentencia.

2. En el considerando octavo de la sentencia (tema 3) se declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior, por considerar que los argumentos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, suplidos en su deficiencia, resultan fundados.
3. Respecto al parámetro de regularidad constitucional sobre el derecho de acceso a la información, la ejecutoria retomó las consideraciones del Pleno de la

² Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl. "Manual de Derecho Penal, Parte General", 2a. edición, editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2012, página, 424.



Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013. Así, se determinó seguir el test tripartito sobre derecho de acceso a la información, el cual requiere que la medida se encuentre establecida en la ley, que tenga un fin legítimo y que sea necesaria.

4. En primer lugar, la sentencia señala que la restricción se encuentra establecida en una ley formal. Además, menciona que, en cuanto a la finalidad perseguida por la norma, la restricción de la medida efectivamente persigue un fin legítimo, pues pretende proteger la seguridad pública.
5. No obstante, se considera que la norma no es clara ni precisa desde el punto de vista material, pues las conductas punibles son ambiguas. Además, la restricción no está orientada estrictamente a satisfacer los intereses públicos que se buscan proteger (necesidad) y no es la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información (idoneidad).
6. La resolución considera que la norma penal impugnada no pasa el escrutinio estricto de constitucionalidad por tres razones principales: (1) no especifica el tipo de información a obtener y divulgar; (2) establece que el propósito de la conducta es que la obtención y comunicación de la información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública Estatal o Municipal se haga sin un fin lícito, lo que constituyen actos futuros e inciertos; y (3) no especifica qué actos y su gravedad constituyen ese fin lícito.
7. Aunado a lo anterior, se estima que, si bien el legislador veracruzano pretendía proteger que, con la creciente aplicación de tecnologías se utilicen herramientas para cometer cualquier tipo de conductas que lesionan la seguridad pública, lo cierto es que ya existen otros tipos penales en la legislación veracruzana con los que se pueden sancionar la intervención de comunicaciones y la extracción de informaciones en bases de datos informáticas.
8. Derivado de lo anterior, la ejecutoria establece que la fracción II del artículo 371 del Código Penal Estatal es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información, al impedir que los ciudadanos tengan certeza sobre el debate público en el que pueden participar y porque aplica para cualquier fin ilícito, sin importar su gravedad.
9. Asimismo, señala que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues la norma termina



no solamente teniendo un efecto inhibitor de la tarea periodística, criminalizando la búsqueda de información sin antes saber si ésta es considerada reservada o confidencial, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

10. Por otro lado, se estima que el artículo impugnado es la medida más lesiva, al imponer como sanción la privación de libertad. Dicha norma tiene un impacto en la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal.
11. Se concluye que el tipo penal viola el principio de taxatividad, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. Conforme a esto, se establece que la norma impugnada es sobreinclusiva, pues no delimita de forma precisa el tipo de discurso o acción comunicativa prohibidos por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados.
12. Por lo anterior, se resolvió declarar la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz, al ser violatorio del derecho a la libertad de expresión, de acceso a la información y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previstos en los artículos 6o. y 14 de la Constitución Federal, así como 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

III. Razones de la concurrencia.

13. Si bien, emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a las razones que sustentan la invalidez decretada, pues me aparto del parámetro de regularidad empleado para el análisis del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnado.¹

¹ DELITOS CONTRA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

"Artículo 371. Comete el delito contra las Instituciones de Seguridad Pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

"...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública Estatal o Municipal; ..."



14. Desde mi perspectiva, el tipo penal que se combate no incide *prima facie* en el derecho de acceso a la información pública (párrafo 173 y siguientes de la ejecutoria). Me parece que de manera indebida vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues inhibe una de sus formas más relevantes como lo es el periodismo ciudadano.
15. Así, cuando se sanciona cualquier acto encaminado a obtener y comunicar información acerca de actividades institucionales a través de equipos de comunicación de cualquier tipo, el legislador abre un abanico de posibilidades sancionatorias para que la autoridad ministerial y judicial califiquen si el acto que realizó el probable responsable estaba o no encaminado a obtener y comunicar la información.
16. Además, entre esas posibilidades se encuentra todo el espectro de actividades de participación ciudadana tendientes a reportar y comunicar el actuar institucional. Esta labor ciudadana actualmente constituye un pilar fundamental para la rendición de cuentas institucional, tan apremiante en una sociedad democrática.
17. Es por lo anterior que, aun cuando estoy por la invalidez de la norma analizada, considero que ésta vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues establece una responsabilidad posterior a su ejercicio que no es clara ni taxativa.
18. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la resolución que nos ocupa, preciso mi opinión respecto a su contenido en los términos expuestos en el presente voto.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 59/2021 y su acumulada 66/2021, promovidas por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ambos del Estado de Veracruz.

En sesiones celebradas el veintiocho de febrero y uno de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió



la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que, entre otras cuestiones, declaró la invalidez del artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 848, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el once de marzo de dos mil veintiuno.

Esta norma establecía como conducta típica *amenazar o agredir a un servidor público en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas*. Al respecto, la mayoría estimó que transgredía el principio de taxatividad.

Formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales, respetuosamente, tal como desarrollé en la sesión de que he dado noticia, disiento de las consideraciones de la mayoría, en tanto considero que la norma sí describe con suficiente precisión las conductas que prohíbe, pero es contraria al derecho de libertad de expresión.

Por principio de cuentas, es importante precisar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz argumentó que el tipo penal de ultrajes a la autoridad, previsto en el artículo 331 del Código Penal local es inconstitucional, debido a que transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Asimismo, que las fracciones I, II y IV sufren del mismo vicio de constitucionalidad. Finalmente, que el uso del derecho penal para castigar amenazas o agresiones dirigidas a servidores públicos transgrede el derecho de libertad de expresión.

Este artículo dispone lo siguiente:

Código Penal del Estado de Veracruz

"Artículo 331. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la unidad de medida y actualización diaria, a **quien amenace o agrede a un servidor público** en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.

"Se le aplicará al responsable de este delito, **además de las sanciones anteriores**, de cinco a siete años de prisión, cuando se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se realice por medio de cualquier tipo de violencia contra la víctima;



"...

"IV. Que se realice a través de cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o lo ponga en condiciones de riesgo o desventaja."

A continuación, desarrollo las razones que sostuvo la mayoría para declarar su invalidez y, posteriormente, presento los motivos de mi disenso.

I. Consideraciones de la sentencia.

En primer término, la sentencia desarrolla el contenido de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General. Asimismo, la doctrina de esta Suprema Corte en torno a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que a su vez se hizo énfasis en los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hecho lo anterior, analiza la norma impugnada, que restringe el goce del núcleo esencial de estos derechos, por lo que la somete al test tripartito sobre libertad de expresión, consistente en determinar si la medida se encuentra establecida de manera clara y taxativa en ley, tiene un fin legítimo y es necesaria en una sociedad democrática.

Al respecto, determina que la norma no limita razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar el tipo penal, en tanto es abierta al grado en que será la autoridad quien califique las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un acto amenazador o agresivo en cada caso. Lo anterior, genera incertidumbre en los destinatarios de la norma y un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Por estas razones, la sentencia declara la invalidez de artículo 331, fracciones I, II y IV del Código Penal del Estado de Veracruz, por violación al derecho a la libertad de expresión y al principio de taxatividad.

II. Motivos de la concurrencia.

Como sostuve en la sesión en que se discutió el presente asunto, considero que la norma impugnada es inconstitucional, pero no por ser contraria al principio de taxatividad, sino debido a que no supera la metodología establecida por



la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kimel vs. Argentina* para analizar restricciones al derecho a la libertad de expresión. Me explico.

Tal como ha señalado la Primera Sala, el principio de taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas. Ahora bien, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino puede acudir, por ejemplo, a la gramática.¹

En el caso, la porción normativa "*a quien amenace o agreda a un servidor público*" es comprensible a partir de una interpretación gramatical. En efecto, amenazar se refiere a *dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien*; mientras que agredir comprende *faltar al respeto, ofender o provocar o atacar a los demás*.²

En este sentido, una persona puede comprender que la norma prohíbe dar a entender que se quiere hacer un mal, faltar al respeto, ofender, provocar o atacar a un funcionario público que se encuentre ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas.

Por estas razones, no comparto las consideraciones de la mayoría en cuanto a que no es taxativa.

Ahora bien, en el caso *Kimmel vs. Argentina*, la Corte Interamericana sostuvo que para analizar si una norma penal constituye un límite injustificado a la libertad de expresión se debe constatar si *i)* tiene una estricta formulación y cumple con el principio de legalidad penal; *ii)* persigue un fin legítimo; *iii)* la sanción penal es idónea para lograr la finalidad perseguida; asimismo, se debe verificar *iv)* la estricta necesidad de la sanción penal y *v)* la estricta proporciona-

¹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, registro digital: 2011693, de rubro: "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."

² De acuerdo con la RAE, amenazar significa:

(1) tr. Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien.

Por otra parte, agresivo tiene entre sus significados los siguientes:

(2) adj. Propenso a faltar al respeto, a ofender o a provocar a los demás.

(3) adj. Que implica provocación o ataque.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23a. ed., (versión 23.5 en línea). <<https://dle.rae.es>> (primero de junio de dos mil veintiuno).



lidad de la medida.³ Así, aplicando esa metodología sostengo que la norma es inconstitucional porque no es estrictamente necesaria.

En cuanto al primer elemento, como ya mencioné a lo largo de este voto, me parece que la norma es taxativa y cumple con el principio de legalidad.

Por otra parte, considero que la norma supera la segunda grada de análisis, en tanto persigue una finalidad legítima, consistente en proteger el orden público y, de manera específica, la integridad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Así se desprende de la exposición de motivos.⁴ En efecto, este objetivo constituye un fin válido para restringir la libertad de expresión conforme a los artículos 6o. de la Constitución General⁵ y 13.2 b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

Asimismo, la norma es idónea para proteger la integridad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones porque prohíbe amenazarlos o agredirlos.

Sin embargo, la medida impugnada no es estrictamente necesaria porque comprende hipótesis desvinculadas del fin legítimo que la impulsa y que constituyan ejercicios legítimos del derecho a la libertad de expresión.

³ Caso Kimel vs. Argentina, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia de dos de mayo de dos mil ocho (fondo, reparaciones y costas), párrafo 58.

⁴ *"En dichas circunstancias se reitera que el ilícito analizado protege al servidor público, pero vinculado con el ejercicio sus atribuciones, es por ello por lo que se sostiene que sus penas deben ser firmes y acordes al escenario que impera en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, "ya que la protección del orden público y la garantía de la seguridad ciudadana constituyen objetivos autorizados por nuestra normativa, debido a que los mismos persiguen un fin legítimo".*

Congreso del Estado de Veracruz. LXV legislatura. Exposición de motivos. Xalapa de Enríquez, Veracruz., a once de febrero de dos mil veintiuno. Iniciativa del Gobernador del Estado. Gaceta Legislativa No. 121. Anexo C. p. 5. Disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/AnexoC121.pdf>

⁵ **Constitución General**

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ..."

⁶ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. ..."



Por una parte, el vocablo *agredir*, incluye conductas como las **ofensas** proferidas contra servidores públicos. Al respecto, cabe recordar que, tal como lo han señalado la Corte Interamericana y la Primera Sala, los límites de la crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas están expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones.⁷ Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "*la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo*".⁸ En este sentido, las ofensas pueden estar protegidas por la libertad de expresión.

Por otra parte, el vocablo *amenazar*, abarca expresiones que no son serias o creíbles, sino meras expresiones discursivas carentes de una verdadera intención de dañar. Desde mi punto de vista, estas conductas pueden estar protegidas por la libertad de expresión y para ser sancionadas por el derecho penal, es necesario un estado mental para llevar a cabo las mismas, al ser el elemento crucial que separa la inocencia legal de una conducta ilícita. En términos similares se ha pronunciado la Suprema Corte Norteamericana.⁹

En este contexto, considero que **existen opciones menos lesivas** para lograr el propósito de la norma: ajustarse estrechamente a los casos que sí se vinculan con él. En consecuencia, la norma **no supera la cuarta grada de análisis**.

Conforme a estos razonamientos, concuerdo con la declaración de **invalidez** de la citada norma, pero difiero en los motivos que me llevaron a votar en ese sentido.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ Ver Amparo Directo 28/2010 (*Letras Libres v. la Jornada*), resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once, así como, Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil once. Serie C No. 238, párr. 47.

⁸ *Op. Cit.* Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, párr. 93.

⁹ *Elonis v. United States*, 575 U. S. 723 (2015) p. 13. Disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/13-983_7148.pdf

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

