



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 19**  
**TOMO I**

Noviembre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 19**  
**TOMO I**

Noviembre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## **DIRECTORIO**

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
*Presidenta*

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

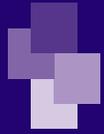
## **SEGUNDA SALA**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

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



# CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Cir- cuito (Tomo III).....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 5

#### ■ Subsección 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 ..... 41

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias ..... 1101

■ **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 ..... 1105

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 1123

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1263

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias ..... 1605

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad ..... 1615

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por precedentes ..... 1979

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1997

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2113

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2261

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 3219

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 3281

## ■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ **Subsección 3**

Ministro Presidente ..... 3841

### ■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal ..... 3857

### ■ **Sección Tercera**

Acuerdos Generales Conjuntos ..... 4009

## ■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis  
de Jurisprudencia y Aisladas ..... 4063

Índice de Sentencias ..... 4095

Índice de Votos ..... 4115

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad  
y Controversias Constitucionales ..... 4337

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..... 4413

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros  
del Consejo de la Judicatura Federal ..... 4415

Índice de Normativa y Acuerdos Generales Conjuntos ..... 4421

Índice en Materia Constitucional ..... 4423

Índice en Materia Penal ..... 4431

Índice en Materia Administrativa.....	4437
Índice en Materia Civil.....	4449
Índice en Materia Laboral .....	4457
Índice en Materia Común.....	4463
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	4477
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	4479
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4497
Índice de Ordenamientos .....	4531



## CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## ADVERTENCIA



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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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

## ÉPOCAS



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

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

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

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

**PRIMER PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

## UNDÉCIMA ÉPOCA

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



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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA DURANTE LA CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID 19), A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE DESECHARSE CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO, SALVO QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 109 DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la falta de la firma electrónica en la demanda de amparo indirecto presentada durante la circunstancia extraordinaria de salud pública en el país generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y arribaron a posturas contrarias, pues para un Tribunal debía desecharse de plano, en virtud de que existían otros medios para instar el juicio constitucional, esto es, por escrito, mientras que el diverso Tribunal estimó que era dable su admisión porque la vía electrónica constituía la única opción para instar el juicio constitucional, lo que generaba una excepción al principio de instancia de parte agraviada.

Criterio jurídico: Aun en el contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), debe desecharse la demanda de amparo indirecto presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que carezca de la firma electrónica del promovente, salvo que se actualice la excepción contemplada en el artículo 109 de la Ley de Amparo, es decir, cuando el juicio se promueva con fundamento en el diverso 15 del mismo ordenamiento legal.

Justificación: Durante la pandemia por el virus COVID-19, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió la normativa para establecer el esquema de tra-



bajo de los órganos jurisdiccionales para la prestación del servicio público de impartición de justicia como una actividad esencial, procurando la atención de casos urgentes bajo el estricto distanciamiento social y el trabajo a distancia. Por tal razón, a fin de dotar de seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a las personas justiciables, se emitió un catálogo enunciativo y no limitativo de los asuntos considerados como urgentes, respecto de los cuales podría promoverse indistintamente el juicio constitucional por medios impresos o electrónicos, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo. En ese tenor, no se advierte una razón suficiente para que, en la contingencia sanitaria, se dispensara de la firma electrónica para presentar la demanda de amparo mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como una excepción temporal al principio de instancia de parte agraviada, toda vez que no era la única vía al alcance del justiciable para acudir al juicio constitucional, ya que la forma impresa también se garantizó para presentar demandas de amparo. No se desconoce, como hecho notorio, que en la crisis sanitaria se limitó la posibilidad de que los justiciables acudieran ante las autoridades competentes a realizar los trámites respectivos para obtener su firma electrónica y promover el juicio de amparo por esa vía; sin embargo, tal requisito no puede considerarse como una carga excesiva o desproporcional que impidiera el acceso a la justicia, en la medida en que la presentación por medios electrónicos de la demanda integraba una de las opciones para instar el juicio constitucional, ya que los justiciables estuvieron en aptitud de presentar el escrito inicial por cualquiera de las vías disponibles (electrónica o por escrito), de tal manera que el requisito de firmar electrónicamente la demanda en el esquema de contingencia para evitar la concentración de personas y la propagación del virus en los órganos jurisdiccionales, no puede catalogarse como una exigencia que imposibilitara la promoción del juicio de amparo en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

#### **P./J. 11/2022 (11a.)**

Contradicción de tesis 100/2021. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 21 de junio de 2022. Mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Disidentes: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier



Layne Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver las quejas 55/2020 y 89/2020, las cuales dieron origen a la tesis aislada I.7o.P.14 K (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA VÍA ELECTRÓNICA. LA FALTA DE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (FIREL) DEL QUEJOSO, NO ACTUALIZA DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, QUE DÉ LUGAR A SU DESECHAMIENTO DE PLANO, ATENTO A LAS CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS DE PANDEMIA QUE PREVALECEN EN EL PAÍS GENERADAS POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 8/2019 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo IV, marzo de 2021, página 2825, con número de registro digital: 2022886; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la queja 30/2021.

El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número 11/2022 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR LOS PLENOS DE CIRCUITO. ES OBLIGATORIA PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DEL CIRCUITO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE LOS CENTROS AUXILIARES QUE LOS APOYEN EN EL DICTADO DE RESOLUCIONES.**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito de un Centro Auxiliar llegaron a conclusiones diversas al resolver asuntos sometidos a su jurisdicción, en rela-



ción con la obligatoriedad de la jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito en términos del artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, pues mientras un tribunal contendiente consideró que la jurisprudencia que emiten los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados de Circuito de los Centros Auxiliares, pues su función se sustituye en la del Tribunal Colegiado auxiliado, para el otro tribunal, la jurisprudencia emitida por un Pleno de Circuito no es vinculante para los Tribunales Colegiados de Circuito de los Centros Auxiliares, ya que los órganos auxiliares tienen competencia mixta y jurisdicción en toda la República, es decir, no pertenecen a la circunscripción de un Pleno de Circuito.

**Criterio jurídico:** La jurisprudencia emitida por un Pleno de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados de Circuito y órganos jurisdiccionales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente y para los Tribunales Colegiados de Circuito de los Centros Auxiliares que presten apoyo a ese Circuito en el dictado de resoluciones.

**Justificación:** El crecimiento poblacional, así como la demanda y exigencia de justicia, son causas por las que el Poder Judicial de la Federación ha creado órganos jurisdiccionales auxiliares, cuya finalidad es apoyar a otros Tribunales Colegiados de Circuito con las cargas de trabajo y garantizar el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional. Ahora bien, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar brinda apoyo a un Tribunal Colegiado de Circuito en el dictado de una sentencia, su jurisdicción se sustituye en la del tribunal auxiliado y, en consecuencia, debe observar los criterios de los Plenos de Circuito emitidos con carácter obligatorio en términos del artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021. Lo anterior es así, pues los órganos auxiliares cuentan con una competencia que se limita sólo al dictado de la sentencia, por lo que se ven en la necesidad de interpretar la normativa aplicable en el Circuito al que prestan apoyo. En esas condiciones, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar ejerce sus atribuciones y facultades jurisdiccionales, su función se desarrolla



conforme a las particularidades jurídicas y fácticas que rodean el caso en concreto, así como a las circunstancias que prevalecen donde se encuentra territorialmente el Tribunal Colegiado auxiliado. Por lo tanto, la jurisprudencia establecida por un Pleno de Circuito es obligatoria para el Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar, en virtud de que ese criterio es vinculante en determinada demarcación territorial y el órgano auxiliar sólo sustituye a otro en el dictado de la resolución. En esa labor se deben observar los principios de seguridad y certeza jurídicas, que son esenciales para toda democracia constitucional y que tienen como objetivo garantizar a las personas la previsibilidad de que los actos de autoridades y particulares serán conforme a la ley. Esto también es aplicable para los distintos tribunales, en el sentido de que deben aplicar los criterios obligatorios en determinado territorio o Circuito, como es la jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito, que otorgan cierta certeza de que casos similares se fallarán de la misma forma. Finalmente, el criterio que aquí se sostiene no sufre afectación con motivo de la reforma al artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, respecto de la creación de los Plenos Regionales, pues dicho párrafo ahora se homologa, en lo conducente, al actual párrafo tercero de ese precepto. Además, conforme al artículo primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, los Plenos de Circuito subsisten en la medida en que no han entrado en funcionamiento los Plenos Regionales de Circuito.

#### **P./J. 12/2022 (11a.)**

Contradicción de tesis 52/2021. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados de Circuito, ambos del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. 13 de junio de 2022. Unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Juan Jaime González Varas.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**



El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 462/2015 (cuaderno auxiliar 681/2015), el cual dio origen a la tesis aislada (IV Región)2o.8 K (10a.), de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR UN PLENO DE CIRCUITO. ES OBLIGATORIA TANTO PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUE SE UBIQUEN DENTRO DE ESE CIRCUITO COMO PARA LOS AUXILIARES QUE LOS APOYEN EN EL DICTADO DE SUS RESOLUCIONES, INDEPENDIEMENTE DE LA REGIÓN A LA QUE ÉSTOS PERTENEZCAN.", republicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2089, con número de registro digital: 2011075, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 153/2020 (cuaderno auxiliar 27/2021).

El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número 12/2022 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL AUTORIZADO DE LA PARTE QUEJOSA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, PARA INTERPONERLO A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto de los requisitos que debe cumplir el autorizado de la parte quejosa en términos amplios para interponer recurso de revisión en amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, pues mientras uno determinó que únicamente se deben cumplir los que expresamente establecen el artículo 12 de la Ley de Amparo y los



Acuerdos Generales Conjuntos que la reglamentan, consistentes en contar con la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) vigente y el registro en dicho Portal, el otro sostuvo que además es necesario que la parte quejosa lo autorice expresamente para tal efecto y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización.

Criterio jurídico: Para que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo interponga recurso de revisión en amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, únicamente debe cumplir con los requisitos que expresamente establecen la ley referida y los Acuerdos Generales Conjuntos que la reglamentan, consistentes en contar con la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) vigente y el registro en dicho Portal, por lo que no es necesario que la parte quejosa lo autorice expresamente para tal efecto y que el Juez de Distrito acuerde de manera favorable dicha autorización.

Justificación: La finalidad por la que se implementó el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, consistente en aprovechar las tecnologías de la información en la impartición de justicia constitucional para favorecer el pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional, es indicativa de que dicho sistema se instauró como un instrumento que facilita, gracias a la tecnología, el trámite de los juicios, de manera que las disposiciones que lo rigen no modifican ni aumentan las cargas procesales que tienen las partes conforme a la legislación correspondiente, sino únicamente están destinadas a crear las condiciones necesarias para un correcto funcionamiento del sistema, en el que se permita en la mayor medida posible el acceso a la justicia y, al mismo tiempo, se genere certeza en los juicios sobre las actuaciones que se realicen por medio de éste. En ese sentido, si conforme a los artículos 3o. y 80 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 6 del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico, así como 16, 48, 51 y 52 del Acuerdo General 12/2020, del Pleno



del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, los justiciables pueden optar por presentar recursos a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación siempre que cuenten con firma electrónica vigente y registro en el Portal de Servicios en Línea, ya sea que los interpongan por propio derecho o por medio de las personas que cuenten con capacidad procesal para ello, entonces no se advierte razón jurídica alguna para entender que las disposiciones indicadas establecen más requisitos de los que expresamente señalan para que los justiciables puedan interponer los recursos aludidos vía electrónica, sobre todo cuando se aprecia que, en este aspecto, el sistema electrónico en análisis funciona como un medio para acceder a las Oficinas de Correspondencia Común, las cuales, precisamente, tienen como única función recibir documentos, esto es, se erigen como el puente de comunicación que permite a los justiciables hacer llegar sus pretensiones a los órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde atenderlas. Por consiguiente, los requisitos que se establezcan para que las Oficinas de Correspondencia Común reciban documentos en general, en este caso un recurso, sólo pueden estar dirigidos a generar certeza en la comunicación que se pretende entablar respecto a la identidad del emisor y del receptor, pues de lo contrario se obstaculizaría injustificadamente el derecho de acceso a la justicia, cuya materialización más básica es la comunicación libre entre los justiciables y los órganos jurisdiccionales.

#### **P./J. 13/2022 (11a.)**

Contradicción de tesis 37/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 23 de junio de 2022. Unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Ricardo Monterrosas Castorena.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2020, el cual dio origen a la tesis aislada XVI.2o.P.1 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR VÍA ELECTRÓNICA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE TENERSE POR NO INTERPUESTO EL PROMOVIDO POR EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, SI EL QUEJOSO NO LO AUTORIZÓ PREVIA Y EXPRESAMENTE PARA ESE EFECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo III, febrero de 2021, página 2919, con número de registro digital: 2022729, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el amparo en revisión 387/2019.

**Nota:** El Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667, con número de registro digital: 2361.

El Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VII, agosto de 2020, página 6558, con número de registro digital: 5473.

El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número 13/2022 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA DECRETARLO NO ES APLICABLE OTORGAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 325/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 23 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. AUSENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintitrés de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente sentencia:

VISTOS; para resolver la contradicción de tesis **325/2021**, y,

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Trámite de Denuncia.** Mediante oficio 8/2021, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio de ese órgano colegiado al resolver el amparo en revisión 185/2020 y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito al resolver los amparos en revisión 215/2018, 477/2018, 104/2019, 348/2019 y 334/2019.

2. Por acuerdo de dos de diciembre de dos mil veintiuno, 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 325/2021, teniendo como tribunales contendientes a los mencionados anteriormente.



3. Hecho lo anterior, solicitó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito remitiera la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo en revisión 215/2018, 477/2018, 104/2019, 348/2019 y 334/2019, así como informara si el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, se remitieron los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

4. SEGUNDO.—**Integración del asunto.** Por auto de seis de enero de dos mil veintidós, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis; y se ordenó remitir el asunto a la ponencia respectiva.

#### CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo; lo anterior en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y diversa especialización, además de que el tema de fondo es sobre materia común, al estar vinculado con las disposiciones que regulan el juicio de amparo.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que se formuló por Juan Manuel Arredondo Elías, Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

7. TERCERO.—**Criterios denunciados.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los tribunales contendientes:

8. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2020.**



1	Amparo en revisión 185/2020
<b>Órgano</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.</b>
<b>Juicio de amparo indirecto 2673/2019</b>	Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde, seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que <b>niega</b> el amparo a la parte quejosa.
<b>Recurso de revisión 185/2020</b>	Inconforme con la resolución anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión en el Juzgado de Distrito.
<b>Desistimiento y ratificación</b>	<p>Previo a la remisión de los autos y del recurso de revisión al Tribunal Colegiado, los autorizados de la parte quejosa manifestaron por escrito el interés de ésta en desistirse tanto del juicio de amparo indirecto como del recurso de revisión.</p> <p>Al respecto, se ordenó la ratificación personal de la parte quejosa, lo que se llevó a cabo mediante diligencia realizada ante el secretario del juzgado.</p> <p>El Juez de Distrito proveyó respecto del desistimiento de la parte quejosa, tanto de la acción como del recurso, en el sentido de remitir los autos al Tribunal Colegiado.</p>
<b>Vista del Colegiado</b>	El Tribunal Colegiado del conocimiento en sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, ordenó desahogar la vista prevista en el artículo 64 de la Ley de Amparo.
<b>Criterio</b>	<p>Realizado lo anterior, el Tribunal Colegiado del conocimiento en sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, <b>sobreseyó</b> en el asunto, en atención a las consideraciones por las que se dio vista:</p> <p>En términos del artículo 62 de la Ley de Amparo, se advirtió una causal de sobreseimiento. Específicamente, la prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo. Ello, con motivo del desistimiento ratificado por la quejosa, ante el Juzgado de Distrito de origen, tanto del juicio de amparo indirecto, como del recurso de revisión.</p> <p>Por tanto, estimó que correspondía decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo. Ello, en razón de que el recurso de revisión era de naturaleza accesoria en relación con el juicio de amparo indirecto del que deriva y el desistimiento en el juicio es de estudio preferente.</p>



Además, ordenó desahogar la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, sin omitir considerar la jurisprudencia por reiteración, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, de rubro: "SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO TANTO DE LA DEMANDA DE AMPARO COMO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y RATIFICADO JUDICIALMENTE. PARA DECRETARLO ES INNECESARIO OTORGAR AL QUEJOSO LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA.", pues dicho tribunal no comparte el referido criterio, por lo siguiente:

La expresión literal del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, señala dos supuestos para que se actualice la hipótesis normativa de su aplicación: Que no sea alegada por las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

En el caso, se reúnen ambos extremos, pues la quejosa no alegó que se debiera sobreseer en la especie y si bien se desistió y ratificó dicho desistimiento, nunca manifestó causa de improcedencia alguna.

· Toda vez que la quejosa se presentó y ratificó su desistimiento con posterioridad a la emisión de la sentencia de amparo y previamente a la remisión del recurso de revisión al Tribunal Colegiado, el Juez de Distrito no estuvo en condiciones de conocer y analizar la causa de improcedencia, porque el planteamiento del recurso le impidió pronunciarse, ya que su jurisdicción se encontraba suspendida.

· Por razones de **seguridad jurídica, para que la quejosa esté cierta sobre las consecuencias que traerá su voluntad de desistirse tanto del juicio de amparo como del recurso de revisión, ya que finalmente será cosa juzgada, y a fin de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, es preferible conceder la vista que prevé el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo**, para que en el caso si lo estima conveniente exprese lo que a su derecho convenga.

Por último, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho tribunal y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, en la jurisprudencia número: VII.1o.P. J/2 K (10a.).



**9. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito al resolver los amparos en revisión 215/2018, 477/2018, 104/2019, 348/2019 y 334/2019.**

2.1	Amparo en revisión 215/2018
<b>Órgano</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.</b>
<b>Juicio de amparo indirecto 26/2018</b>	Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde se llaman a varios terceros interesados; seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que <b>concede</b> el amparo a la parte quejosa.
<b>Recurso de revisión 215/2018</b>	Inconforme con la resolución anterior, tanto la parte quejosa, como los terceros interesados interpusieron recursos de revisión.
<b>Desistimiento y ratificación</b>	Mediante escrito presentado ante el Tribunal Colegiado, la parte quejosa manifestó su voluntad de desistirse tanto del amparo como del recurso de revisión.  El órgano colegiado ordenó la ratificación personal de la parte quejosa y una vez hecho lo anterior, se tuvo por debidamente ratificado dicho desistimiento.
<b>Criterio</b>	El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó <b>revocar</b> la sentencia impugnada y <b>sobreseer</b> el asunto.  Para arribar a dicha conclusión, el órgano colegiado sostuvo que la quejosa <b><u>se desistió simultáneamente de la demanda de amparo y del recurso de revisión</u></b> , supuesto en el que debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y <b>decretar el sobreseimiento en el juicio</b> .  Lo anterior, a pesar de que la accionante haya externado su voluntad de desistirse con posterioridad a la fecha en que se emitió la sentencia constitucional de primer grado, e incluso a que en contra de tal fallo se presentó el recurso de revisión relativo, pues la quejosa, conserva en todo tiempo su derecho a renunciar al ejercicio de la acción. Sustentó su criterio en la jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. PUEDE MANIFESTARSE EN CUALQUIERA DE LAS INSTANCIAS DEL JUICIO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO LA SENTENCIA EJECUTORIA."  En consecuencia, estimó procedente <b>revocar</b> la sentencia impugnada y <b>sobreseer</b> en el juicio biinstancial, <b><u>sin que estimara necesario dar vista a la parte quejosa, en términos del</u></b>



	<p><b>artículo 64, párrafo segundo</b>, de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que no se actualiza el supuesto normativo ni jurisprudencial consistente en que, cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.</p> <p>Lo anterior, porque <b>no se trata de una causa legal de improcedencia ni de sobreseimiento oficiosa</b> que no haya sido analizada en la primera instancia del juicio biinstancial; sino que el sobreseimiento se origina en virtud de las propias expresiones y actuaciones de la aquí disconforme, que se desistió de la continuación del juicio que instó originalmente y lo ratificó formalmente ante autoridad judicial, esto es, porque deviene de la voluntad de la parte interesada, con lo que no se satisface la finalidad establecida en el artículo 64.</p> <p>El órgano colegiado estimó que resulta ocioso darle vista con la actualización de una hipótesis a la que la parte quejosa dio lugar, ya que, acorde con la exposición de motivos que dio lugar al surgimiento del mencionado artículo 64, dicha vista atiende a que la parte quejosa no quede en estado de indefensión ante la aparición de la causa que da lugar al sobreseimiento en el juicio, hipótesis que no puede actualizarse en el supuesto de que esta última tenga su génesis en el desistimiento de la propia accionante.</p> <p>De ahí que sea preponderante el derecho que tiene la quejosa para desistirse tanto de la demanda de amparo de origen como del recurso de revisión interpuesto, sobre la función encomendada a los tribunales de analizar oficiosamente la procedencia del juicio de amparo, pues de estimarse lo contrario, significaría ir en contra de uno de los derechos fundamentales de la quejosa previsto en el artículo 17 constitucional, consistente en que se le administre justicia cuando lo solicite.</p>
<b>2.2</b>	<b>Amparo en revisión 477/2018</b>
<b>Amparo indirecto 636/2018</b>	Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde, seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que <b>sobresee</b> en el juicio de amparo.
<b>Recurso de revisión 477/2018</b>	Inconforme con la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.
<b>Desistimiento y ratificación</b>	Mediante escrito presentado ante el Tribunal Colegiado, la parte quejosa manifestó su voluntad de desistirse tanto del amparo indirecto como del recurso de revisión, cuestión que quedó debidamente ratificada.

**Criterio**

El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó **confirmar** la sentencia impugnada y **sobreseer** en el asunto:

El órgano colegiado estimó que la manifestación de voluntad del quejoso, externada de modo fehaciente ante una autoridad con fe pública como lo es la actuaria judicial adscrita a dicho órgano colegiado, constituye la renuncia o dimisión del derecho a que el órgano de control despliegue su actividad para, eventualmente, proceder al examen de la juridicidad del acto reclamado, lo que puede analizarse en cualquier momento hasta antes de que el fallo cause ejecutoria, es decir, es posible aun después de que se pronunció la sentencia de amparo y de que, como en la especie, se interpuso al respecto el recurso de revisión.

Por tanto, en atención a que el juicio debe seguirse a instancia de parte agraviada, y a que el quejoso se desistió simultáneamente de la demanda de amparo y del recurso de revisión, debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento. En apoyo a lo anterior, citó el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESISTIMIENTO SIMULTÁNEO DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL RECURSO DE REVISIÓN. DEBE ATENDERSE AL DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL."

Entonces, el desistimiento actualiza la hipótesis prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, a pesar de que se haya externado con posterioridad a la fecha en que se dictó la sentencia constitucional que sobreseyó e, incluso, a que en contra de dicho fallo se haya interpuesto el recurso de revisión relativo. Sustentó lo anterior, mediante la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. PUEDE MANIFESTARSE EN CUALQUIERA DE LAS INSTANCIAS DEL JUICIO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO LA SENTENCIA EJECUTORIA."

En consecuencia, estimó confirmar la sentencia impugnada y sobreseer el juicio biinstancial, sin considerar necesario dar vista al quejoso, en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que no se actualiza el supuesto normativo ni jurisprudencial consistente en que, cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará



	<p>vista al peticionario de amparo para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.</p> <p>Lo anterior, porque no se trata de una causa legal de improcedencia ni de sobreseimiento oficiosa, que no haya sido analizada en la primera instancia del juicio biinstancial; sino que el sobreseimiento se origina en virtud de las propias expresiones y actuaciones del disconforme, que se desistió de la continuación del juicio que instó originalmente y lo ratificó formalmente mediante autoridad judicial.</p>
<p>2.3</p>	<p><b>Amparo en revisión 104/2019.</b></p>
<p><b>Juicio de amparo indirecto 609/2017</b></p>	<p>Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde, seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que <b>concede</b> el amparo a la parte quejosa.</p>
<p><b>Recurso de revisión 104/2019</b></p>	<p>Inconforme con la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue enviado al Tribunal Colegiado.</p>
<p><b>Desistimiento y ratificación</b></p>	<p>La parte quejosa presentó escrito ante el Juez de Distrito, en el cual manifestaron su deseo de desistirse tanto de la demanda de amparo como del recurso de revisión, lo cual fue ratificado ante el actuario del propio juzgado.</p> <p>El Juez de Distrito envió al Tribunal Colegiado del conocimiento, el ocurso signado por la parte quejosa y su ratificación.</p>
<p><b>Criterio</b></p>	<p>El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó <b>revocar</b> la sentencia impugnada y <b>sobreseer</b> en el asunto:</p> <p>El órgano colegiado estimó innecesario analizar la resolución recurrida, toda vez que los quejosos se desistieron de la demanda de amparo, así como del recurso de revisión relativo.</p> <p>Cuando conste el desistimiento de la demanda del juicio de amparo indirecto y del recurso de revisión, debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo, por ser preferente y decretar el sobreseimiento en él, en términos del artículo 63, fracción I, de la ley de la materia, al resultar preferente este último, dado que el principio de instancia de parte agraviada constituye uno de los fundamentos del juicio constitucional.</p> <p>Entonces, del caso se advirtió que los quejosos se desistieron del juicio de amparo indirecto, así como del recurso de revisión con posterioridad a la emisión de la sentencia del Juez de Distrito.</p>



Escrito cuyo contenido ratificaron ante la presencia de la actuario adscrita al Juzgado de Distrito.

Ahora, bajo el entendido de que, el desistimiento, puede manifestarse en cualquiera de las instancias del juicio, mientras no se haya dictado ejecutoria, pues constituye una abdicación o renuncia del sujeto a que el órgano de control constitucional ejerza su actividad jurisdiccional.

Lo anterior implica que esa cesantía de voluntad para continuar con el trámite del juicio de amparo puede actualizarse, aun y cuando ya se dictó la sentencia que lo resolvió, incluso, que en contra de ésta se haya interpuesto recurso de revisión y antes de que este último se resuelva, porque en todo momento el quejoso conserva su derecho para desistir de la demanda cuando lo estime conveniente a sus intereses. Utilizó como criterio de apoyo, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. PUEDE MANIFESTARSE EN CUALQUIERA DE LAS INSTANCIAS DEL JUICIO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO LA SENTENCIA EJECUTORIA."

Luego, si en el caso los quejosos se desistieron de la demanda de amparo indirecto y ratificaron su petición expresamente ante la presencia de la actuario adscrita al juzgado conducente, por lo que resultó evidente que abdicaron de la instancia, es decir, continuar con el trámite del sumario constitucional, lo que actualiza la hipótesis prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que estimó sobreseer en el asunto.

Al caso, señaló como aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SUS EFECTOS."

Consecuentemente, determinó revocar la resolución impugnada y sobreseer con fundamento en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, sin que se estimara necesario dar vista a los quejosos, en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, porque no se trata de una causa legal de improcedencia o sobreseimiento oficiosa, que no haya sido analizada en la primera instancia del juicio biinstancial; sino que el sobreseimiento se origina en virtud de las propias expresiones y actuaciones de los disconformes, que se desistieron de



	<p>la continuación del juicio que instaron originalmente y lo ratificaron formalmente ante autoridad judicial. Estimó aplicable al caso en concreto la tesis de ese propio órgano, de rubro:</p> <p>"SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO TANTO DE LA DEMANDA DE AMPARO COMO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y RATIFICADO JUDICIALMENTE. PARA DECRETARLO ES INNECESARIO OTORGAR AL QUEJOSO LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA."</p>
<p>2.4</p>	<p><b>Amparo en revisión 348/2019.</b></p>
<p><b>Juicio de amparo indirecto 367/2018</b></p>	<p>Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde, seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que, por una parte, <b>sobreseyó</b> en el juicio y, por otra, <b>concedió el amparo</b> a la parte quejosa.</p>
<p><b>Recurso de revisión 348/2019</b></p>	<p>Inconformes, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión y se le enviaron los autos.</p>
<p><b>Desistimiento y ratificación</b></p>	<p>El Juez de Distrito remitió al Tribunal Colegiado del conocimiento copia certificada de la diligencia de notificación personal practicada al quejoso, privado de la libertad, en donde expresó ante el actuario judicial de su adscripción, su voluntad de desistirse de la demanda de amparo indirecto.</p>
<p><b>Criterio</b></p>	<p>El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó <b>revocar</b> la sentencia impugnada y <b>sobreseer</b> en el asunto:</p> <p>El Tribunal Colegiado estimó innecesario el análisis de la sentencia recurrida y de los agravios formulados en su contra, en razón de que se actualiza la causa de sobreseimiento, establecida en el artículo 62 de la Ley de Amparo, en el caso concreto la prevista en el diverso 63, fracción I, de dicho ordenamiento.</p> <p>Determinó que el desistimiento de la acción de amparo consiste en la declaración de voluntad del quejoso en el sentido de no proseguir el juicio, la cual, debidamente ratificada, conlleva emitir una resolución con la que finaliza la instancia de amparo, independientemente de la etapa en que se encuentre, desde el inicio del juicio y hasta antes de que cause ejecutoria la sentencia que se dicta, sin necesidad de examinar los conceptos de violación o en su caso los agravios.</p> <p>En diligencia actuarial el quejoso fue presentado por el personal de custodia del Centro Federal de Readaptación Social,</p>



	<p>por lo que no se generó duda de que <u>fue el impetrante quien expresó su voluntad de desistirse del juicio de amparo, lo que asentó con su puño y letra, razón por la cual no se estimó necesaria la ratificación del recurso.</u></p> <p>Por lo tanto, el recurso de revisión se declaró sin materia, se revocó la sentencia y se sobreseyó en el juicio.</p> <p>No se consideró encontrarse en el caso del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, pues el quejoso se desistió expresamente, sin que se advierta una causa legal de sobreseimiento de forma oficiosa, ni que no haya sido alegada por las partes en el juicio, sino que el sustento de la misma es el deseo del quejoso de abdicar de la prosecución de la instancia constitucional.</p>
<b>2.5</b>	<b>Amparo en revisión 334/2019</b>
<b>Juicio de amparo indirecto 939/2018</b>	Se promueve un juicio de amparo indirecto en donde, seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dicta sentencia en la que <b>sobresee</b> en el juicio de amparo.
<b>Recurso de revisión 334/2019</b>	Inconforme con la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.
<b>Desistimiento y ratificación</b>	Mediante escrito presentado ante el Tribunal Colegiado, la parte quejosa manifestó su voluntad de desistirse tanto del amparo indirecto como del recurso de revisión, cuestión que quedó debidamente ratificada a través de su apoderada legal.
<b>Criterio</b>	El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó <b>confirmar</b> la sentencia impugnada y <b>sobreseer</b> en el asunto:  El órgano colegiado estimó innecesario el examen de la sentencia recurrida, así como de los agravios hechos valer, toda vez que la parte quejosa se desistió simultáneamente del juicio de amparo, del que deriva el presente medio de impugnación.  Ante el desistimiento de la acción constitucional, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, que conduce a sobreseer en el juicio de amparo, a pesar de que se haya externado con posterioridad a la fecha en que se dictó la sentencia constitucional de primer grado e incluso, a que en contra de tal fallo se presentó el recurso de revisión relativo, si se tiene en cuenta que, el accionante conserva en todo tiempo su derecho a renunciar al ejercicio de su acción en el momento que lo considere conveniente a sus intereses y el órgano jurisdiccional debe aceptar esta renuncia.



Por tanto, estimó conducente sobreseer en el juicio sin proceder a otorgar la vista a que contrae el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en atención a la tesis VII. 1o. P.1 K (10a.), de dicho órgano colegiado: "SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO TANTO DE LA DEMANDA DE AMPARO COMO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y RATIFICADO JUDICIALMENTE. PARA DECRESTARLO ES INNECESARIO OTORGAR AL QUEJOSO LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA."

10. Los criterios sustentados en los anteriores asuntos dieron lugar a la siguiente jurisprudencia:

"SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO TANTO DE LA DEMANDA DE AMPARO COMO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y RATIFICADO JUDICIALMENTE. PARA DECRESTARLO ES INNECESARIO OTORGAR AL QUEJOSO LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA. De la intelección del precepto citado se colige que, cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga. Sin embargo, cuando es el propio accionante quien se desiste tanto de la acción de amparo, como del recurso de revisión, no se actualiza ese presupuesto normativo, porque no se trata de una causa legal de improcedencia advertida de oficio, no alegada por alguna de las partes, ni analizada en la primera instancia del juicio biinstancial, sino que la decisión de sobreseer se sustenta en la declaración de desistimiento del quejoso, lo que hace cesar la jurisdicción del juzgador y, atento al principio de instancia de parte agraviada que rige el juicio de amparo en ambas instancias, en términos de los artículos 107, fracciones I y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., 6o., 82, 86, 88, párrafos primero y tercero, 89 y 93, fracción V, de la Ley de Amparo. En ese orden, sería ocioso dar vista con la actualización de una hipótesis que ella promovió, ya que, acorde con la exposición de motivos del artículo 64 mencionado, es que no quede en estado de indefensión ante la aparición de la causa que da lugar al sobreseimiento en el juicio, hipótesis que no puede actualizarse en el supuesto de que esta última tenga su génesis en el desistimiento ratificado legalmente por el propio accionante, pues sería tanto



como pensar que deba otorgársele oportunidad para que se dé por concluida la acción constitucional. Estimar lo contrario, significaría ir en contra de uno de los derechos fundamentales del quejoso, previsto en el artículo 17 constitucional, consistente en que se le administre justicia cuando lo solicite."

11. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

12. Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

13. Así, la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas.

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

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

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



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

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

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues



al establecer que la contradicción se actualiza siempre que ‘al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes’ se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en ‘diferencias’ fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.”<sup>1</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.’, sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstan-

<sup>1</sup> Época: Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010. Materia: Común. P./J. 72/2010, página 7.



cias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbricas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otras posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, **dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado**, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>2</sup>

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

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

<sup>2</sup> Época: Novena Época. Registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Materia: Común. P. XLVII/2009, página 67.



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

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también **cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales,** que es precisamente lo que el órgano reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, **ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.**"<sup>3</sup>

20. Ahora, de los antecedentes narrados se advierte que los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el mismo punto litigioso: **establecer si el**

<sup>3</sup> Época: Novena Época. Registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Materia: Común. P./J. 93/2006, página 5.



**Tribunal Colegiado debe otorgar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando se actualiza la causa de sobreseimiento establecida en el artículo 63, fracción I, de dicho ordenamiento, esto es, por desistimiento ratificado del quejoso de la demanda de amparo.**

21. Por principio, se advierte que, no obstante que los criterios contendientes devienen de tribunales de especialidades distintas, derivan de materia común al referirse a disposiciones de la Ley de Amparo y se resolvieron bajo las mismas condiciones fácticas. Así, en todos, se estimó sobreseer en un juicio de amparo indirecto, ante el desistimiento ratificado de la parte quejosa, por actualizarse la causa de sobreseimiento prevista por el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo.

22. No obstante ello, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** sostuvo que la expresión literal del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no hace distinción respecto de que no deba darse vista al quejoso cuando se desiste de la acción constitucional o del recurso que de esa litis surja, pues dicho precepto en examen señala dos supuestos para que se actualice la hipótesis normativa de su aplicación: 1) que no sea alegada por alguna de las partes y 2) ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, por lo que si en el caso, la quejosa no alegó que debiera sobreseerse en la especie, sino expresó la voluntad de desistirse, tanto del juicio de amparo como del recurso de revisión y posteriormente lo ratificó de manera personal ante autoridad jurisdiccional, sin manifestar causa de improcedencia alguna, además de que al momento en el que se presentó y ratificó el desistimiento, lo hizo con posterioridad a la emisión de la sentencia del juicio de amparo indirecto, previo a la remisión del recurso de revisión al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito de origen no estuvo en condiciones de conocer y analizar la causa de improcedencia, ya que el planteamiento del recurso le impidió pronunciarse, pues su jurisdicción estaba suspendida; en consecuencia, por razón de seguridad jurídica para la quejosa, a que esté cierta sobre las consecuencias que traerá la manifestación de voluntad de desistirse del juicio de amparo y recurso de revisión, en este caso, finalizar la instancia de amparo, a través del sobreseimiento en el juicio, lo que finalmente será cosa juzgada, esto es, sin posibilidad de modificar o revocar lo que esta instancia decida y a fin de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia es preferible hacer del conocimiento de la quejosa, mediante



la vista que prevé el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, por lo que si lo estima pertinente podrá expresar lo que a su derecho convenga, mientras que el criterio sustentado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, al resolver los amparos en revisión de los que derivaron la tesis de rubro: "SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO TANTO DE LA DEMANDA DE AMPARO COMO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y RATIFICADO JUDICIALMENTE. PARA DECRETARLO ES INNECESARIO OTORGAR AL QUEJOSO LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA.", determinó que cuando es el propio accionante el que se desiste tanto de la acción de amparo como del recurso de revisión, no se actualiza ese presupuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, porque no se trata de una causa legal de improcedencia advertida de oficio no alegada por alguna de las partes ni analizada en la primera instancia del juicio biinstancial, sino que la decisión de sobreseer se sustenta en la declaración de desistimiento del quejoso, lo que hace cesar la jurisdicción del juzgador y atento al principio de instancia de parte agraviada que rige al juicio de amparo en ambas instancias, resulta ocioso dar vista con la actualización de una hipótesis que ella promovió. Estimar lo contrario, significaría ir en contra del derecho fundamental del quejoso consistente en que se le administre justicia cuando lo solicite.

23. De lo anterior, se advierte que ambos Tribunales Colegiados realizaron un ejercicio interpretativo en el que arribaron a distintas conclusiones respecto a **establecer si el Tribunal Colegiado debe otorgar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando se actualiza la causa de sobreseimiento establecida en el artículo 63, fracción I, de dicho ordenamiento, esto es, por desistimiento del quejoso del juicio de amparo.**

24. QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** La presente contradicción se generó por la divergente interpretación que realizaron los Tribunales Colegiados contendientes del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuyo contenido se introdujo en nuestra legislación a partir de la reforma de dos de abril de dos mil trece:

"Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.



**"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."**

25. Este precepto establece que el Tribunal Colegiado debe dar vista en el plazo de tres días, cuando se advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por un órgano inferior.

26. Ahora bien, al resolverse la contradicción de tesis **229/2015**,<sup>4</sup> el Tribunal Pleno consideró que este plazo de tres días también es aplicable a los **sobreseimientos por inexistencia de actos**, pues debe realizarse una interpretación extensiva en beneficio del quejoso, que garantice de mejor forma la debida audiencia.

27. De lo resuelto en esa contradicción de tesis derivó el criterio: "SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, OBLIGA AL TRIBUNAL QUE CONOZCA DEL RECURSO DE REVISIÓN, EN AMPARO INDIRECTO, A DAR VISTA AL QUEJOSO CON SU ACTUALIZACIÓN, PARA QUE MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, CUANDO NO SE HUBIESE SOBRESEÍDO EN PRIMERA INSTANCIA POR ESA CAUSAL."

28. No obstante ello, se estima inaplicable la misma conclusión cuando el supuesto es el sobreseimiento por desistimiento de la parte quejosa, que se ha tenido por debidamente ratificado, como se explicará a continuación.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de diez de octubre de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, en relación con el resolutivo primero; por mayoría de votos en relación con el resolutivo segundo. Votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros: Luna Ramos, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo se reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; en relación al resolutivo tercero, por unanimidad de votos de las Ministras y de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



29. La vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, se concede con la intención de otorgar al quejoso **oportunidad de defensa** ante la actualización de alguna causal de improcedencia, en virtud de que esa causal, originalmente, no formó parte de la litis, pues es **hasta la instancia terminal** que es incorporada de oficio; estas condiciones son las que consideró el Pleno al analizar el **sobreseimiento por inexistencia de actos**, pues se estimó que cuando en primera instancia no se hubiese sobreseído por inexistencia de actos y el Tribunal Colegiado considere, oficiosamente, la actualización de dicha causal de sobreseimiento, le producirá el mismo resultado adverso que la actualización de una causal de improcedencia; decisión que ya no podrá ser cuestionada en una instancia ulterior.

30. Sin embargo, en la propia contradicción de tesis **229/2015**, al establecer que dicha vista debía ser concedida cuando se actualice el sobreseimiento por inexistencia de actos, la diferenció de las relativas al **desistimiento o falta de entrega de edictos, pues indicó que en esos casos, su materialización depende de circunstancias directamente vinculadas con el quejoso.**

31. Debemos tener presente que uno de los principios del juicio de amparo es el de instancia de parte agraviada, previsto en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 5, fracción I, de la Ley de Amparo, y que instituye que el juicio únicamente puede promoverse por la parte a quien la norma, acto u omisión produzca una afectación real y actual en su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

32. En concordancia con lo anterior, cuando se solicita la protección constitucional, el derecho de acción para exigir la intervención del órgano jurisdiccional lo tiene el peticionario; y consecuentemente, existe la posibilidad jurídica de que aquél renuncie a ese derecho en cualquier momento, mientras no se haya dictado una ejecutoria,<sup>5</sup> anulando así ese acto volitivo y, con ello, el órgano

<sup>5</sup> Número de Registro digital: 2018305. "DESISTIMIENTO PARCIAL DE LA INSTANCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO SENTENCIA EJECUTORIA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE HUBIERA PUBLICADO EL PROYECTO DE FONDO EN LA PÁGINA OFICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Localización: [J]; Décima Época;



jurisdiccional es relevado de su obligación de analizar la concesión de la protección constitucional reclamada.

33. Por tanto, en cumplimiento a dicho principio rector del juicio de amparo, se debe atender a la intención del quejoso de no concluir el procedimiento constitucional que el mismo promovió, pues cuenta con la facultad irrestricta de retractarse de su demanda de garantías, sin importar la etapa en que se encuentre el juicio, siempre y cuando no exista una sentencia que haya causado ejecutoria.

34. Dicha declaración de voluntad del quejoso de no proseguir con el juicio, se denomina desistimiento, y una vez que el promovente lo ha ratificado y que el órgano jurisdiccional tiene por válida dicha ratificación, se dará lugar a una resolución que ponga fin a la instancia de amparo sin llegar a generar una sentencia estimatoria o desestimatoria.

35. Ahora, en términos de lo establecido en la contradicción de tesis **14/2006- PL**,<sup>6</sup> la doctrina reconoce que todo desistimiento de una acción trae aparejadas las siguientes consecuencias:

a) Con relación al derecho, la no afectación de éste, ya que el mismo subsiste como obligación natural.

b) Puede haber desistimiento de la acción, sin que ello implique renuncia a un derecho, aun cuando no se demuestre tal derecho en un momento dado.

c) Respecto de la cosa juzgada, la existencia de esta figura jurídica resulta inoperante, por carecer la misma de fundamento legal para producir efectos en tales situaciones.

---

Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, noviembre de 2018; Tomo I; página 8, clave: P./J. 25/2018 (10a.).

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cuatro de agosto de dos mil seis, en el sentido de tener por existente la contradicción de tesis planteada, por unanimidad de cinco votos, de la señora Ministra y de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayoaitia y presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos.



d) Tratándose de la excepción de *litispendencia*, no procede su alegación en un nuevo juicio, al haber concluido el pleito anterior.

e) Las medidas precautorias quedan sin efecto alguno, porque al abandonarse la acción, todas las diligencias cautelares carecen de cualquier justificación que pudiera alegarse.

**f) No puede haber ninguna retractación, una vez ratificado el desistimiento, ya que, a partir de ese momento se da por concluida la relación procesal entre los litigantes, y cualquier pretensión queda sin materia.**

g) Aceptado el desistimiento de la acción, las cosas vuelven al estado que tenían antes de la presentación de la demanda.

36. Esto es de relevancia, pues una vez que el quejoso ha manifestado su voluntad de dar por concluido el juicio de garantías, atendiendo a la etapa procesal en la que se encuentre el juicio, pueden actualizarse alguno de los siguientes supuestos:

a) Que el quejoso que interpone el recurso solamente se desista de éste, entonces debe dejarse firme la sentencia recurrida;

b) Que quien se desista del recurso sea el tercero interesado que lo interpone, caso en el que deberá dejarse firme la sentencia recurrida;

c) Que el quejoso que interpone el recurso se desista simultáneamente de la demanda de amparo y de aquél, supuesto en el cual debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio;

d) Que el quejoso desista de la demanda de amparo que originó la sentencia impugnada mediante recurso de revisión promovido por un tercero interesado, caso en el que debe sobreseerse en el juicio, pues el recurso queda sin materia al desaparecer la sentencia que lo generó.

37. Entonces, para que opere el desistimiento con respecto al juicio de amparo, es requisito indispensable que el operador jurídico verifique que el



agraviado se ha desistido expresamente de la demanda y que ha ratificado debidamente dicha intención.

38. Dicha ratificación, tiene la doble finalidad de cerciorarse de la identidad de quien se desiste y saber si éste preserva su propósito inicial, lo anterior para evitar los graves perjuicios que puede acarrear el sobreseimiento del juicio de garantías; ahora, si el quejoso no lo ratifica, se torna en inoperante su desistimiento y el juicio seguirá su cauce legal.

39. Por tanto, la ratificación del desistimiento de la demanda de amparo no constituye una mera formalidad, sino que permite al operador jurídico tener plena certeza tanto de su identidad como de la intención de desistirse de la acción constitucional, con lo cual, decretará el sobreseimiento del juicio, en términos del artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, cuyo texto señala:

**"Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

**"I. El quejoso desista de la demanda** o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para **que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.**

"No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio."

40. Expuesto lo anterior, debemos retomar la interpretación de este Alto Tribunal en cuanto a que la vista a que se refiere el artículo 64 de la Ley de Amparo, para las causas de improcedencia no alegadas por alguna de las partes ni analizadas por un órgano jurisdiccional inferior, se ha extendido al sobreseimiento por inexistencia de actos, pues recae sobre un aspecto que en ningún momento fue advertido por las partes contendientes, sino que es considerado oficiosamente por el órgano terminal antes de emitir una sentencia inimpugnable.



41. Sin embargo, esta cuestión no acontece en los desistimientos ratificados, pues es la voluntad de la parte quejosa, la que conlleva dar por concluido el juicio de garantías, no obstante conocer las consecuencias de que no se emita un pronunciamiento en el juicio.

42. Precisamente para dar certidumbre a la decisión se exige la ratificación del escrito de desistimiento, ya que es la manera de cerciorarse de que no se trate de un ocurso en el que se haya suplantado al interesado o que obedezca a una causa ajena a su voluntad.

43. Por ello, una vez que se realiza la ratificación del desistimiento se entiende actualizada la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo para todos los efectos legales.

44. Incluso si el quejoso posteriormente a la ratificación de su desistimiento quisiera retractarse, ya no estaría en aptitud de hacerlo, como lo estableció la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis **253/2010**,<sup>7</sup> de donde se originó la jurisprudencia de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL.", pues ello atentaría contra la garantía de seguridad jurídica y el principio general de derecho consistente en que los actos jurídicos no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes.

45. Por estas razones, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que a ningún efecto práctico conllevaría dotar al quejoso de un plazo de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto del sobreseimiento del juicio de amparo por desistimiento ratificado, cuando está plasmada claramente la voluntad del quejoso para realizarlo.

46. Entonces, este Máximo Tribunal determina que una vez actualizada la causal de sobreseimiento contenida en el numeral 63, fracción I, de la Ley de

---

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de Segunda Sala de trece de octubre de dos mil diez, en el sentido de declarar existente la contradicción, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano por atender comisión oficial.



Amparo, es decir, por el desistimiento del quejoso que ha sido debidamente ratificado, **no debe concederse la vista contenida en el artículo 64, párrafo segundo, de dicho ordenamiento.**

47. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

**SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA DECRETARLO NO ES APLICABLE OTORGAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones diversas al interpretar si cuando un quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto, y el órgano jurisdiccional que conoce del asunto lo tiene por debidamente ratificado, debe o no concedérsele la vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El otorgamiento de la vista al quejoso, a que hace referencia el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es aplicable cuando el propio quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto y el desistimiento está debidamente ratificado.

Justificación: El juicio de amparo tiene como principio rector que debe seguirse a instancia de parte agraviada, es decir, debe ser el accionante el que manifieste su voluntad de iniciarlo, por lo tanto, también cuenta con el derecho de dar por terminado el procedimiento, siempre y cuando no se haya dictado una sentencia que cause ejecutoria. Ahora, la voluntad de dar por terminado el procedimiento se denomina desistimiento y una vez que se ha tenido como válidamente ratificado, no debe dar lugar a que se actualice la vista contenida en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Lo anterior, pues dicha causal depende de circunstancias que se encuentran directamente vinculadas con el quejoso, pues ha sido su voluntad dar por concluido el procedimiento en cuestión, no obstante conocer las consecuencias de que no se emita un pronunciamiento en el juicio.



48. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de veintitrés de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

**Nota:** El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 7, con número de registro digital: 2025286.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas.



## Subsección 4

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

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN 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 (ARTÍCULOS 16, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS SENADORES QUE CONFORMEN CUANDO MENOS EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DEMANDAR LA INVALIDEZ DE UN DECRETO PRESIDENCIAL, A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**



**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), CONSTITUCIONAL, DEBE EVALUARSE EN FUNCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y SU VINCULACIÓN CON LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, NO EN FUNCIÓN DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER PARA SU PROTECCIÓN.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**

**VI. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL.**

**VIII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. SE SATISFACEN CUANDO EL LEGISLADOR ACTÚA DENTRO DE LOS LÍMITES DE LAS ATRIBUCIONES CORRESPONDIENTES QUE LA CONSTITUCIÓN LE CONFIERE Y CUANDO LAS LEYES QUE EMITE SE REFIEREN A RELACIONES SOCIALES QUE RECLAMAN SER JURÍDICAMENTE REGULADAS (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**IX. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS DICTÁMENES QUE SE PRODUCEN BAJO LA MODALIDAD DE TRABAJO EN COMISIONES UNIDAS, NO DEBEN APROBARSE, NECESARIAMENTE, EN UN SOLO ACTO POR AMBAS**



**COMISIONES, PUES LA ÚNICA OBLIGACIÓN QUE SE IMPONE ES QUE DICHA APROBACIÓN DEBE DARSE POR LA MAYORÍA ABSOLUTA DE SUS INTEGRANTES (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XI. RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.**

**XII. TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**

**XIII. PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**

**XIV. SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XV. TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XVI. CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**

**XVII. TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. SE EXIGE CUANDO SE COMBATEN DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA DE LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, O BIEN, CUANDO LA NORMA OPERA SOBRE CIERTOS DERECHOS FUNDAMENTALES ESPECIALMENTE SENSIBLES QUE EXIGEN UNA TUTELA REFORZADA.**

**XVIII. DERECHO HUMANO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**



**XIX. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO.**

**XX. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A ÉSTA.**

**XXI. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA.**

**XXII. VIDA PRIVADA E INTIMIDAD. SI BIEN SON DERECHOS DISTINTOS, ÉSTA FORMA PARTE DE AQUÉLLA.**

**XXIII. DERECHO HUMANO A LA VIDA PRIVADA. LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ES UNA EXPRESIÓN DE LA AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA, REFERIDA A LA FACULTAD DE CADA PERSONA PARA DECIDIR LIBREMENTE SOBRE EL USO Y DESTINO DE DICHS DATOS, TENIENDO EN TODO MOMENTO DERECHO A ACCEDER, RECTIFICAR, CANCELAR Y Oponerse LEGÍTIMAMENTE A SU TRATAMIENTO.**

**XXIV. DATOS PERSONALES. ES TODA INFORMACIÓN QUE IDENTIFICA O PUEDE USARSE PARA IDENTIFICAR A UNA PERSONA FÍSICA DE FORMA DIRECTA O INDIRECTA, ESPECIALMENTE POR REFERENCIA A UN NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN, DATOS DE LOCALIZACIÓN, UN IDENTIFICADOR EN LÍNEA O A UNO O MÁS FACTORES REFERIDOS ESPECÍFICAMENTE A SU IDENTIDAD FÍSICA, FISIOLÓGICA, GENÉTICA, MENTAL, ECONÓMICA, CULTURAL O SOCIAL, LO CUAL TAMBIÉN INCLUYE LA INFORMACIÓN EXPRESADA EN FORMA NUMÉRICA, ALFABÉTICA, GRÁFICA, FOTOGRAFICA, ALFANUMÉRICA, ACÚSTICA, ELECTRÓNICA, VISUAL O DE CUALQUIER OTRO TIPO.**

**XXV. DATOS PERSONALES SENSIBLES. ES AQUELLA INFORMACIÓN QUE AFECTA LOS ASPECTOS MÁS ÍNTIMOS DE LAS PERSONAS, TALES COMO SALUD PERSONAL, PREFERENCIA O VIDA SEXUALES, CREENCIAS RELIGIOSAS, FILOSÓFICAS O MORALES, AFILIACIÓN SINDICAL, DATOS GENÉTICOS, DATOS BIOMÉTRICOS, OPINIONES POLÍTICAS U ORIGEN RACIAL O ÉTNICO, INFORMACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS O GEOLOCALIZACIÓN PERSONAL, POR LO QUE SU TRATO DEBER SER ÚNICAMENTE CUANDO EL**



**TITULAR OTORQUE SU CONSENTIMIENTO EXPLÍCITO PARA ELLO, O CUANDO SEA ESTRICTAMENTE NECESARIO.**

**XXVI. AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA. SE DIVIDE EN DOS ESFERAS DE PROTECCIÓN QUE, AUNQUE ESTRECHAMENTE VINCULADAS, DEBEN DISTINGUIRSE A FIN DE PROTEGER DE MANERA EFICAZ DICHO ÁMBITO DE TUTELA, PROTEGIENDO ASÍ A LA PERSONA FRENTE A: I) LA RECOPILACIÓN Y CONSERVACIÓN DE SU INFORMACIÓN PRIVADA Y DATOS PERSONALES (INCLUYENDO LA INFORMACIÓN RELATIVA A LA INTIMIDAD Y DATOS SENSIBLES), Y II) EL USO QUE SE LE DÉ A ESTA INFORMACIÓN, LO CUAL INCLUYE EL ACCESO POR PARTE DE TERCEROS, SEAN PARTICULARES O EL ESTADO.**

**XXVII. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). SU FINALIDAD ES LA CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS INTEGRADA POR INFORMACIÓN PERSONAL E ÍNTIMA DE LOS TITULARES DE CADA LÍNEA DE TELEFONÍA MÓVIL, PARA CONTAR CON UNA HERRAMIENTA QUE PERMITA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA COMISIÓN DE DELITOS, A TRAVÉS DE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS USUARIOS DE UNA DETERMINADA LÍNEA TELEFÓNICA MÓVIL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXVIII. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). EL DECRETO QUE LO CREA GENERA UNA AFECTACIÓN *PRIMA FACIE* EN LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD, INTIMIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y PONE EN SITUACIÓN DE RIESGO TALES DERECHOS, CON LO CUAL SE SATISFACE LA PRIMERA ETAPA DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXIX. DATOS PERSONALES SENSIBLES. DADA SU ESPECIAL PROTECCIÓN, LAS INTROMISIONES A LA INTIMIDAD Y LA PROTECCIÓN DE ESTOS DATOS DEBEN SER ANALIZADAS A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO,**



**MIENTRAS QUE LAS INJERENCIAS AL DERECHO A LA PRIVACIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES, EN GENERAL, SERÁN A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ORDINARIO.**

**XXX. DATOS PERSONALES SENSIBLES. DESDE EL ÁMBITO INTERNACIONAL, LA REGLA GENERAL ES QUE PARA QUE SEA POSIBLE LLEVAR A CABO EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES ES NECESARIO CONTAR CON EL CONSENTIMIENTO REAL, LIBRE E INFORMADO DE SU TITULAR, Y SÓLO POR EXCEPCIÓN, PODRÁ LLEVARSE SIN NECESIDAD DE SU CONSENTIMIENTO, SIEMPRE QUE SE SUSTENTE EN CAUSAS LEGÍTIMAS, PRECISÁNDOSE QUE, TRATÁNDOSE DE EXCEPCIONES A LA REGLA GENERAL, ESTOS SUPUESTOS DEBEN SER INTERPRETADOS DE FORMA RESTRINGIDA.**

**XXXI. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). SI LA FINALIDAD QUE RECONOCIÓ EL LEGISLADOR ORDINARIO COMO JUSTIFICACIÓN PARA SU CREACIÓN ES COLABORAR CON LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LA COMISIÓN DE DELITOS, A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS ASOCIADA A LA TITULARIDAD DE LAS LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL, DEBE CONCLUIRSE QUE DICHA FINALIDAD ES LEGÍTIMA, PUES TIENE UN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y ES ACORDE CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES INCORPORADOS EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXXII. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). LA MEDIDA LEGISLATIVA QUE LO CREA Y QUE PERMITE RECOPIRAR, ADMINISTRAR, CONSERVAR POR TIEMPO INDETERMINADO Y TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN PRIVADA Y A LOS DATOS PERSONALES DE TODA AQUELLA PERSONA FÍSICA Y/O MORAL QUE SEA TITULAR DE UNA LÍNEA DE TELEFONÍA MÓVIL, ES UNA MEDIDA IDÓNEA PARA FORTALECER LA SEGURIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DEL COMBATE DE LOS DELITOS Y, POR ENDE, SUPERA LA SEGUNDA GRADA DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD, PUES SE RECONOCE QUE EXISTE UNA RELACIÓN DE MEDIO-FIN ENTRE LA CREACIÓN DE DICHO PADRÓN Y EL COMBATE DE AQUELLOS**



**DELITOS COMETIDOS A TRAVÉS DE LA UTILIZACIÓN DE DISPOSITIVOS MÓVILES (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXXIII. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). LA MEDIDA LEGISLATIVA QUE LO CREA Y QUE PERMITE RECOPIRAR, ADMINISTRAR, CONSERVAR POR TIEMPO INDETERMINADO Y TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN PRIVADA Y A LOS DATOS PERSONALES DE TODA AQUELLA PERSONA FÍSICA Y/O MORAL QUE SEA TITULAR DE UNA LÍNEA DE TELEFONÍA MÓVIL, NO SUPERA LA TERCERA GRADA DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD, YA QUE EXISTE OTRO TIPO DE MEDIDAS DISTINTAS QUE RESULTAN IGUALMENTE IDÓNEAS Y QUE SON MENOS RESTRINGIDAS DE LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXIV. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. ESTA MEDIDA RESULTA IGUALMENTE IDÓNEA QUE EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT) PARA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA EN EL COMBATE DE DELITOS COMETIDOS**



**MEDIANTE EL USO DE DISPOSITIVOS DE TELEFONÍA MÓVIL, ASÍ COMO PARA SU INVESTIGACIÓN (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXV. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. SI BIEN ESTA MEDIDA RESULTA IGUALMENTE IDÓNEA QUE EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT) PARA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA EN EL COMBATE DE DELITOS COMETIDOS MEDIANTE EL USO DE DISPOSITIVOS DE TELEFONÍA MÓVIL, ASÍ COMO PARA SU INVESTIGACIÓN, RESULTA MENOS RESTRICTIVA A LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, TODA VEZ QUE NO ES GENERALIZADA SINO CONCRETA Y DETERMINADA, TEMPORAL Y NO PERMANENTE, Y SOBRE TODO, ESTÁ SUJETA A UN CONTROL JUDICIAL (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**



**Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXVI. GEOLOCALIZACIÓN Y ENTREGA DE DATOS CONSERVADOS POR LOS CONCESIONARIOS DE TELECOMUNICACIONES O AUTORIZADOS. ESTA MEDIDA RESULTA IGUALMENTE IDÓNEA QUE EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT) PARA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA EN EL COMBATE DE DELITOS COMETIDOS MEDIANTE EL USO DE DISPOSITIVOS DE TELEFONÍA MÓVIL, ASÍ COMO PARA SU INVESTIGACIÓN (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXVII. GEOLOCALIZACIÓN Y ENTREGA DE DATOS CONSERVADOS POR LOS CONCESIONARIOS DE TELECOMUNICACIONES O AUTORIZADOS. SI BIEN ESTA MEDIDA RESULTA IGUALMENTE IDÓNEA QUE EL PADRÓN**



**NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT) PARA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA EN EL COMBATE DE DELITOS COMETIDOS MEDIANTE EL USO DE DISPOSITIVOS DE TELEFONÍA MÓVIL, ASÍ COMO PARA SU INVESTIGACIÓN, RESULTA MENOS RESTRICTIVA DE LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, PUES NO ES GENERALIZADA SINO CONCRETA Y DETERMINADA, TEMPORAL Y NO PERMANENTE, Y SOBRE TODO, ESTÁ SUJETA A UN CONTROL JUDICIAL (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXVIII. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). LA PREEXISTENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO DE UNA SERIE DE MEDIDAS Y MECANISMOS QUE RESULTAN IGUALMENTE IDÓNEOS PARA COLABORAR CON LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA EN RELACIÓN CON LA COMISIÓN DE DELITOS, ESPECIALMENTE DE LOS COMETIDOS MEDIANTE TELEFONÍA CELULAR, Y QUE RESULTAN MENOS RESTRICTIVOS DE LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, HACE INNECESARIA LA CREACIÓN DE DICHO PADRÓN, POR LO QUE NO SUPERA LA TERCERA GRADA DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO**



**QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XXXIX. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). AL NO RESULTAR RAZONABLE LA AFECTACIÓN QUE EL DECRETO GENERA EN LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO "ORDINARIO" DE LA PRIVACIDAD, POR MAYORÍA DE RAZÓN NO PUEDE ESTIMARSE RAZONABLE LA AFECTACIÓN QUE GENERA EN EL NÚCLEO PROTEGIDO CON MAYOR CELO Y FUERZA DE LA PRIVACIDAD, COMO LO SON LOS DERECHOS A LA INTIMIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS SENSIBLES, POR LO QUE NO ES SUSCEPTIBLE DE SUPERAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL**



**DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XL. PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT). AL GENERAR EL DECRETO IMPUGNADO UNA AFECTACIÓN NO RAZONABLE A LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD, INTIMIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, Y NO ESTABLECER NINGÚN TIPO DE SALVAGUARDA, MECANISMO DE PROTECCIÓN O BIEN, ESTÁNDARES MÍNIMOS QUE DEBAN SATISFACERSE A FIN DE PROTEGER DE MANERA EFECTIVA ESTE BANCO DE INFORMACIÓN PRIVADA, DATOS PERSONALES Y SENSIBLES DE LOS USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL, ELLO INFRINGE DESPROPORCIONADAMENTE TALES DERECHOS, LO QUE RESULTA INCOMPATIBLE CON LAS EXIGENCIAS Y ESTÁNDARES QUE IMPONE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS, ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL" DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, "Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**



**XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, DE LA FRACCIÓN XLII BIS DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER, Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL " DEL ARTÍCULO 176, ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL " DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O" DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO).**

**XLII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE TIENE COMO EFECTO EXPULSAR DEL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, LA PORCIÓN NORMATIVA REFERIDA AL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT) (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 176 EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL", 190, FRACCIONES VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL", Y VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS ", Y PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL;" Y "EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O", DEL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA LXIV LEGISLATURA. 26 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veintiséis de abril de dos mil veintidós**.

**VISTOS** para resolver en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, promovidas, respectivamente, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por una minoría de senadores; y

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones de inconstitucionalidad.** Mediante escrito remitido el trece de mayo de dos mil veintiuno 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 (en adelante "INAI"), por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que a continuación se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades siguientes:

**"II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

"a) Órgano legislativo: Congreso de la Unión, **Cámara de Senadores ... y, Cámara de Diputados ...** .

"b) Órgano ejecutivo: **presidente de los Estados Unidos Mexicanos ...;** y **Secretaría de Gobernación ...** .

**"III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:** El Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones



de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, en particular, sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI y VII, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter, 307 Quintus, primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, todos transitorios del mismo Decreto, así como de las omisiones detectadas."

2. El catorce de mayo de dos mil veintiuno, diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura presentaron escrito ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal a través del cual promovieron acción de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

**"II. Órganos legislativos y ejecutivo que intervinieron en la emisión y promulgación de las normas constitucionales impugnadas:**

**"a) Órgano legislativo y autoridad emisora:** Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ... Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, ...

**"b) Órgano ejecutivo y autoridades promulgadoras:** titular del Poder Ejecutivo de la Unión ...

**"III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado:** el 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión'."

3. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** En su demanda el INAI consideró que se transgredían los artículos 1o., 6o., segundo y tercer párrafos, apartado A, fracciones II, III y VIII, párrafos primero y segundo, 14, 16, 28, 73, fracciones XXIX-O y XXIX-S y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 5, 7 y 8 del Convenio 108 para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal; 1 de su Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a la Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos; y 8 y 16 de la Convención de los Derechos del Niño.



4. Por su parte, los senadores integrantes de la LXIV Legislatura estimaron violados los artículos 1o., 14, 16, 72, 74 y 134 de la Constitución Federal.

5. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, el INAI expuso los siguientes conceptos de invalidez.

- Primero. Los artículos 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, primero, cuarto y quinto transitorios del Decreto impugnado violan los derechos a la privacidad, protección de datos personales, intimidad e interés superior del menor, dado que intervienen de forma arbitraria en el ámbito más privado e íntimo de las personas, sin tomar en consideración que todas las personas gozan de un espacio de proyección de su existencia que debe quedar reservado de la invasión de los demás, incluso del Estado.

La reforma impugnada vulnera estos derechos al ordenar la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT) que obtendrá, recopilará, almacenará, registrará y conservará los datos personales que en su conjunto dan una radiografía de la vida privada de las personas.

Siendo insuficiente que en el artículo 180 Septimus se prevea que la información del PANAUT será confidencial y reservada, pues la protección constitucional de los datos personales se origina desde su obtención y el Estado no tiene la facultad de recabar datos personales de forma indiscriminada, como sucede en el caso concreto, sino que la decisión de obtenerlos debe estar plenamente justificada en intereses legítimos y ser acorde con el parámetro de regularidad constitucional.

Los preceptos combatidos exigen el tratamiento de los datos personales, incluidos datos sensibles, lo cual, por sí mismo, es violatorio del derecho a la protección de los datos personales y del derecho a la privacidad e intimidad de las personas, pues se vacía de forma absoluta su contenido, al exponer, sin limitación ni justificación legítima, datos personales que se refieren a todas las personas, a sus atributos y a su identidad.

Al respecto, en los asuntos C-293/12 y C-594/12, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea examinó la Directiva 2006/24/CE emitida por el Parlamento



Europeo que establecía que los proveedores de servicios de comunicaciones telefónicas debían conservar los datos de tráfico y localización relativos a las comunicaciones durante el periodo establecido en la ley para prevenir y detectar delitos, investigarlos y enjuiciarlos, así como para garantizar la seguridad del Estado; lo cual consideró constituía una injerencia al derecho de protección a los datos personales que no era estrictamente necesaria, pues la medida abarcaba todos los datos de tráfico de telefonía e Internet, e incluía de manera generalizada a todas las persona sin establecer ninguna diferenciación, limitación o excepción en función del objetivo de lucha contra los delitos graves.

Además, los datos personales exigidos por el PANAUT pueden permitir el acceso a información u otros datos personales y revelar la geolocalización, datos de cuentas bancarias, implicar robos de identidad y de patrimonio, así como evidenciar las opiniones políticas y creencias religiosas, preferencia sexual, origen racial y étnico, con lo cual el Estado fiscalizaría, revisaría y controlaría el ámbito más privado de las personas.

Así, la información requerida **por sí sola** dará una **radiografía de la vida privada** de las personas (situación patrimonial, económica, de seguridad, integridad) sin una razón legítima. De tal forma que toda apertura en la protección a estos datos desde el momento en que se ordena su recopilación constituyen una violación del derecho de protección a los datos personales y al derecho a la vida privada consagrados en los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, primer y segundo párrafos, de la Constitución Federal, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Además, se viola el derecho a la intimidad de los ciudadanos, ya que la creación del PANAUT incide en los datos biométricos que son los que permiten identificar de manera unívoca a las personas y además pueden dar cuenta de su origen racial o étnico, entre otras características.

Por otra parte, la reforma conlleva un escenario en el que se permite a diversas autoridades (IFT y autoridades de seguridad pública) y particulares (concesionarios y autorizados) tratar con los datos personales de los usuarios, lo cual



supone una amenaza constante al derecho a la privacidad y genera inseguridad para el titular de los datos.

Aunado a ello, el PANAUT se integrará de manera descentralizada, sin que se adviertan mecanismos de protección de datos personales a fin de evitar abusos de las compañías telefónicas y no se puede asegurar que las medidas que se tomen serán eficaces para que los datos personales se integren directamente al padrón, sin que se traten de forma contraria a los principios y deberes en materia de protección de datos personales.

Por otra parte, el funcionamiento del PANAUT se encuentra redactado de una forma genérica, es decir, transgrediendo el principio de taxatividad normativa, además no se prevén las obligaciones mínimas de cuidado para evitar cualquier pérdida que dé paso a la suplantación o robo de identidad. Por ejemplo, el artículo 180 Quintes considera la posibilidad de recabar los datos biométricos y el domicilio del usuario, a través de medios digitales o medios remotos, lo cual debilita aún más el derecho a la identidad. Esa amenaza se refuerza porque los distintos actores tendrán acceso a los datos que se entreguen, lo que abre la puerta a conductas ilegítimas que terminen en un robo de identidad.

Finalmente, la falta de distinción entre usuarios de telefonía móvil hace presumir que dentro del universo de sujetos obligados a entregar sus datos personales se contempla a los niños y niñas. Su inclusión en el PANAUT implica una violación a sus derechos a la identidad, la privacidad y protección de datos personales, vaciando de contenido al principio de interés superior del menor y dando prevalencia al interés del Estado en perseguir una finalidad que no es legítima. Ello supone una violación de los artículos 4o. constitucional, 8 y 16 de la Convención de los Derechos del Niño; y 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.

• **Segundo.** Los artículos 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, primero, cuarto y quinto transitorios del Decreto impugnado, que regulan la creación del PANAUT son violatorios de los derechos de privacidad y protección de los datos personales en tanto no superan el test de proporcionalidad.



En primer lugar, no se persigue un fin constitucionalmente válido. Para arribar a tal convicción es necesario distinguir entre el fin de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el fin del PANAUT. Así, la finalidad de la modificación legislativa se materializa en la creación del padrón y, la finalidad de éste será "colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos".

Así, aunque la finalidad del PANAUT es la inhibición de delitos y la colaboración con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia, la intencionalidad primaria de la reforma es la "*identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación, a través del padrón*" y sólo de forma contingente y secundaria, en caso de cometerse un delito, emplear esa información para su persecución.

La finalidad referente al registro y control de las personas a través de un padrón de líneas telefónicas móviles no es constitucionalmente válida, pues no existe en el Texto Constitucional un valor referido a "controlar y supervisar a los seres humanos", por el contrario, ello se contrapone a la protección a los derechos a la privacidad, vida privada, intimidad, identidad y protección de los datos personales.

Además, como la medida interviene directamente sobre una vasta nómina de derechos humanos debió cumplir con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional y perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no sólo una finalidad admisible.

El PANAUT no está vinculado a un objetivo constitucional definido, puesto que la colaboración con las autoridades en materia de seguridad y justicia es contingente, lo que evidencia una ausencia de relación entre medio y fin. Visto así, el PANAUT comprende una lógica circular que se autosatisface a sí misma, en tanto que su razón de ser se colma en su existencia. Por tanto, la reforma impugnada debe declararse inválida pues no conlleva una finalidad constitucionalmente justificada.

Además, en el caso la motivación que ofreció el legislador respecto a la necesidad de legislar y crear el PANAUT, referente a la finalidad de perseguir delitos, no cumple el estándar mínimo de motivación reforzada (la indicación



precisa de los antecedentes que permitan concluir que lo procedente era crear el PANAUT y la justificación y motivos que llevaron al legislador a actuar en tal sentido).

Por ende, la medida no persigue una finalidad constitucionalmente válida, aunado a que carece de la debida motivación reforzada que se exige cuando se pueden afectar de manera sustantiva derechos y libertades de las personas.

En segundo lugar, la medida no resulta idónea para conseguir su propósito de inhibir delitos.

Durante el proceso legislativo se realizó el "Foro virtual para el registro de usuarios de telefonía móvil" en el que diversos expertos expresaron que no había evidencia clara y contundente de que el registro impactara en la reducción de delitos como la extorsión y que la base de datos podría convertirse en un insumo para la delincuencia organizada.

Adicionalmente, la medida no es **idónea**, puesto que no hay relación entre el medio –intervención de derechos a través de recopilación, registros, almacenamiento, uso, transferencia, etc.– y la finalidad consistente en la seguridad pública a través de la colaboración de los delitos de extorsión, dado que no tiene sentido recabar los datos de las líneas postpago cuando la inmensa mayoría de delitos se cometen a través de líneas prepago.

Además, con la medida se conforma una base con los datos de todos los residentes en territorio nacional que cuenten con el servicio de telefonía móvil (veintidós millones de líneas), cuando la cantidad de delitos de extorsión denunciados en México en dos mil veinte fue de ocho mil trescientos ochenta, según cifras del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De esta forma sólo el 0.0068 % de las líneas se encontrarían relacionadas a ese delito, por lo que el crear un padrón nacional no llevará en realidad a ningún fin, salvo a contar con una base que almacene los datos más importantes y sensibles de los residentes del país que tengan dicho servicio.

Al respecto, al resolver los asuntos C-293/12 y C-295/12 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluyó respecto al tema relativo a la inhibición de los delitos a través de una base de datos, que aun cuando esa medida preten-



día contribuir a la lucha contra la delincuencia grave, no exigía ninguna relación entre los datos cuya conservación se establecía y una amenaza para la seguridad pública y, en particular, la conservación no se limitaba a datos referentes a un periodo temporal o zona geográfica determinados o a personas que pudieran estar implicadas en un delito grave. Razonamiento que motivó, entre otros, la declaratoria de invalidez de la medida cuestionada.

Así, no existe evidencia clara y contundente que el registro impacte en la reducción del delito, por lo que no se supera la etapa de idoneidad.

En tercer lugar la medida no supera la grada de necesidad si se toma en cuenta que de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, así como los diversos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 251, 252, 291, 301 y 303 del Código Nacional de Procedimiento Penales, ya existe la obligación de los concesionarios y autorizados de colaborar en todos los mandamientos de las autoridades y de contar con la tecnología necesaria para cumplir con la entrega de la información que es materia del PANAUT.

Así, ya existen otras medidas alternativas que también son idóneas para combatir los delitos de extorsión que se cometen a través de la telefonía móvil, pero que intervienen con menor intensidad en los derechos aludidos, porque la ordena un Juez al caso concreto y requerirá sólo las actuaciones necesarias respecto de las personas investigadas, de tal suerte que no es una medida global para toda la población.

El inhibir la comisión de delitos no depende de la cantidad de datos personales con los que cuente la autoridad, sino que las funciones de seguridad pública, persecución e investigación de los delitos, así como que la administración de justicia se realice de forma eficiente y adecuada.

Finalmente, en cuarto lugar, no se supera la grada de proporcionalidad en sentido estricto pues la medida supone un grado de intervención total en los derechos involucrados dado que se autoriza sin ningún tipo de limitación, a tratar todos los datos personales y sensibles que identifican plenamente a una persona que tenga teléfono móvil, sin que por el contrario se muestre fehacientemente que con ello se inhibirá la delincuencia, en concreto la extorsión.



Por el contrario, en el Foro virtual para el registro de usuarios de telefonía móvil se expuso que diversos países han considerado ineficaz la creación de padrones de usuarios para la prevención y persecución de delitos y no hay evidencia de que su implementación haya tenido algún efecto en la disminución de los delitos, tal como sucedió en México con el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT).

• **Tercero.** Los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, así como los transitorios tercero, cuarto y quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son contrarios a los artículos 1o., 6o. y 16 de la Constitución Federal; 5o. y 7o. del Convenio 108 para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal; 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a la Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos; y, 16, 17, 18, 19, 25, 29 y 30 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues contravienen los principios de finalidad, licitud, lealtad, proporcionalidad, responsabilidad y seguridad que rigen el tratamiento de datos personales, así como el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, se vulnera el principio de finalidad, de conformidad con el cual los datos personales sólo pueden ser tratados para cumplir con la finalidad para la cual se solicitan, la cual debe ser concreta, explícita, lícita y legítima. Ello porque el tratamiento de datos personales que exige el PANAUT ya se realiza por parte de la Secretaría de Gobernación a través del Registro Nacional de Población. Así, si ya existe un sistema que recaba datos personales para fines de identificación, no es válido que el IFT los recabe nuevamente para cumplir esa misma finalidad.

En segundo lugar, se vulnera el principio de licitud que exige que el tratamiento de los datos personales sea acorde con la normativa que rige a la responsable.

Desde una primera vertiente se vulnera dicho principio, pues en el caso del IFT sus atribuciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión guardan una estrecha relación con el mandato de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunica-



ciones y radiodifusión, mismo que no guarda relación alguna con la inclusión de una fracción XLII Bis en el artículo 15 impugnado, la cual contempla la obligación de operar el PANAUT.

Desde una segunda vertiente del principio de licitud se exige que el tratamiento por parte de la responsable se encuentre apegado a la normativa vigente en materia de datos personales, lo cual no se actualiza pues no se prevé si los concesionarios o sus autorizados deberán conservar o eliminar de sus registros los datos que entreguen al IFT, lo cual también resulta violatorio del principio de seguridad jurídica, en tanto que dejan a los usuarios en incertidumbre porque desconocen quién posee sus datos personales y el tratamiento que se les dará.

En tercer lugar, se vulnera el principio de lealtad porque la regulación del PANAUT permite la manipulación de los datos personales de los usuarios por parte de un número elevado de operadores, creándose un escenario en el que no existe una expectativa razonable de que el tratamiento de su información se apegará a la normativa vigente en materia de datos personales.

En cuarto lugar, se transgrede el principio de proporcionalidad de conformidad con el cual debe existir una relación causa-efecto entre los datos recopilados y las finalidades perseguidas, aunado que los datos que se soliciten deben ser los estrictamente necesarios.

Lo anterior porque la existencia del Registro Nacional de Población a cargo de la Secretaría de Gobernación ya satisface la finalidad genérica de identificación que persigue la creación del PANAUT. Además, respecto a la finalidad concreta de colaborar con las autoridades de seguridad y justicia en la persecución de delitos, lo cierto es que en los artículos 189 y 190, fracciones I, III y IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ya se prevén obligaciones genéricas a cargo de los concesionarios de proporcionar la información requerida por las autoridades de seguridad, procuración y/o de administración de justicia.

Así, ya existen mecanismos de apoyo que coadyuvan con la finalidad que se busca con la creación del padrón, por lo que la exigencia de entregar datos



biométricos no podría considerarse adecuada y resulta excesiva ya que lejos de cumplir con la finalidad para la cual fue creada, generaría mayores riesgos respecto a la vulneración de los datos personales.

Además, debe tomarse en cuenta el antecedente del RENAUT, diseñado para combatir el secuestro y la extorsión a través del registro de las líneas telefónicas, asociadas al CURP, que encontraba su fundamento en la Ley Federal de Telecomunicaciones y que era operado por la Secretaría de Gobernación, pero cuya normativa se derogó a causa de la desconfianza y tras confirmarse que era ineficaz para alcanzar los objetivos buscados; incluso las bases de datos fueron vulneradas y comercializadas.

En quinto lugar, se vulnera el principio de responsabilidad, pues en los artículos impugnados no se contempla el establecimiento de medidas sustantivas tendentes a garantizar el derecho a la protección de datos personales. De ahí que sea posible que los diversos sujetos responsables carezcan de una capacitación adecuada o desconozcan las obligaciones que deben cumplir para garantizar dicho derecho.

Finalmente, en sexto lugar se vulnera el principio de seguridad porque no se advierte el establecimiento de medidas de seguridad ni el mandato al IFT para que dichas medidas sean incorporadas en las disposiciones administrativas de carácter general que eventualmente emita para regular el funcionamiento del padrón. Por el contrario, el artículo 180 Quintes permite a concesionarios utilizar medios remotos para la recopilación de datos personales, lo cual aumenta el riesgo de su vulneración.

Aunado a ello, se prevé que concesionarios y autorizados corran con los costos de implementación, mantenimiento y operación, incluyendo los de conectividad a los servidores del PANAUT sin contemplar que ello no asegura que dichas medidas cumplan con el principio de responsabilidad y no se establecen mecanismos pertinentes para satisfacer a cabalidad las medidas de seguridad para dicho tratamiento.

• **Cuarto.** Los preceptos impugnados en el tercer concepto de invalidez también transgreden las disposiciones constitucionales y convencionales ahí



referidas porque no brindan una protección reforzada a los datos biométricos cuya naturaleza es la de un dato personal sensible y violan el principio de seguridad jurídica.

Si bien no existe una norma vinculante que expresamente disponga que los datos biométricos constituyen datos sensibles, la regulación de diversos ordenamientos internacionales y del derecho comparado da cuenta que reiteradamente se les ha asignado tal carácter.

La posibilidad de individualizar a una persona mediante una propiedad física, fisiológica, de comportamiento o por un rasgo de su personalidad obliga a autorizar una protección reforzada a través del reconocimiento del carácter de datos sensibles.

Aunado a ello, el catálogo de datos personales de carácter sensible enunciados en el artículo 3, fracción X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es enunciativo, por lo que permite adicionar nuevos supuestos a los ahí previstos. Además, debe tomarse en cuenta que si los datos biométricos se incluyen en un padrón que los vincula con otros datos personales (como en el caso del PANAUT), el riesgo de individualización aumenta.

En consecuencia, dado que los datos biométricos son datos sensibles requieren una protección reforzada respecto a los principios que rigen el tratamiento de datos personales, aunado a que para su obtención y manejo se requiere la autorización expresa de la persona involucrada (salvo lo previsto en el artículo 22 de la ley general referida).

Sin embargo, en los preceptos impugnados no se prevén obligaciones complementarias de protección, incluso, no se hace referencia a ningún deber de salvaguarda de los datos que se pretenden recopilar. Aunado a ello, la violación a los principios que rigen el tratamiento de los datos personales aducida en el anterior concepto de invalidez es extensiva respecto de los datos biométricos que tienen el carácter de sensibles.

Esta situación se agrava porque el legislador no estableció qué datos biométricos son los que serán recabados para ser integrados en el PANAUT



dejando tal decisión al IFT que no está facultado constitucionalmente para ello, lo cual resulta violatorio del principio de seguridad jurídica y taxatividad legal, consagrado en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, según el cual las normas deben contener los elementos mínimos para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

• **Quinto.** Los artículos 180 Quintes y 180 Septimus del Decreto impugnado, son contrarios al artículo 16 de la Constitución Federal, al Convenio 108 para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal y a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados al incluir mecanismos distintos y restrictivos para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (derechos ARCO).

En primer lugar, porque se actualiza una omisión legislativa parcial ya que en los artículos impugnados no señalan los requisitos de presentación de la solicitud, plazos de respuesta y de actuación, ni los medios de impugnación específicos en caso de inconformidad del titular debido a la actuación del sujeto obligado responsable. Así, el no incorporar elementos esenciales para ejercer o defender el derecho de protección a datos personales cuando existe una ley general que los prevé expresamente, genera inseguridad jurídica, pues el particular no conoce el marco regulatorio completo que acompaña tal derecho.

En segundo lugar, porque el numeral 180 Septimus limita el acceso únicamente al número o números de celular asociados con el titular, sin tener la posibilidad de conocer la totalidad de datos personales que están vinculados a él, resultando ello contradictorio con el derecho de acceso a datos personales reconocidos por los artículos 8, inciso a), del Convenio 108 y 43 y 44 de la ley general.

En tercer lugar, porque se transgrede el derecho de cancelación ya que si bien el titular de los datos tiene a su alcance la posibilidad de cancelar un número de línea que no reconozca como suyo, esa cancelación no implica la eliminación del registro correspondiente, aunado a que el registro de la línea asociado al solicitante de la cancelación, permanecerá vigente por el plazo de seis meses, lo cual acarrea una presunción sobre la creación de bases de datos accesorias en la cuales se desconoce si habrá un historial que continúe vinculando el dato con un particular.



Por ende, dado que los preceptos impugnados contienen previsiones sobre derechos ARCO que se ejercen de manera distinta y limitada a lo previsto por la ley general, deben ser declarados inconstitucionales.

• **Sexto.** Los artículos 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, primero, segundo, tercero, cuarto y quinto transitorios impugnados transgreden los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, primer y segundo párrafos, 16, segundo párrafo, 28, párrafo quince y 73, fracciones XXIX-O y XXIX-S, de la Constitución Federal porque facultan al IFT para emitir disposiciones en materia de protección de datos personales con motivo de la operación del PANAUT, el cual no tiene atribuciones en esa materia, aunado a que se invade la esfera competencial del INAI.

Con independencia de la inconstitucionalidad de la medida impugnada, lo cierto es que le correspondería al INAI y no al IFT emitir los lineamientos administrativos de carácter general que incidan o puedan tener consecuencia sobre el ejercicio del derecho de protección de datos personales.

Además, el habilitar a un órgano del Estado Mexicano con una facultad para emitir disposiciones administrativas de carácter general, respecto de una materia para la cual no tiene competencia constitucional, transgrede el principio de legalidad en sus vertientes de reserva de ley y de especialidad, pues la materialización legislativa debe ser acorde con el resto del marco constitucional.

En adición a lo anterior, las normas combatidas transgreden el derecho de protección de los datos personales de todos los ciudadanos ya que sólo un órgano especializado y constitucionalmente habilitado es el competente para salvaguardar y regular, en su caso, el citado derecho.

• **Séptimo.** Los artículos 15, fracción XLII Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, primero, cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son violatorios del artículo 6o., párrafos segundo y tercero, y 7o., párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal al obligar a todos los usuarios de telefonía móvil a registrarse en el PANAUT, bajo pena de cancelación del servicio.



Con tal medida se viola el derecho de toda persona al acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, lo que a su vez transgrede el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas, violándose asimismo la libertad de expresión y la prohibición de la censura.

Las TIC, las telecomunicaciones y el acceso a Internet cumplen una función instrumental para el ejercicio de diversos derechos humanos (especialmente considerando que gran parte de la población tiene acceso a Internet a través de su dispositivo móvil) por lo que cualquier medida que restrinja o limite el acceso a estos servicios debe ser analizada en relación con los efectos que pueda generar particularmente respecto a los derechos de acceso a la información y libre expresión.

En ese tenor, la exigencia de requisitos para tener acceso a estos servicios se traduce en la imposición de barreras al ejercicio a los derechos humanos que se ven facilitados por ellos, particularmente los que resultan indispensables para la inserción de la población a la sociedad de la información y el conocimiento.

Aunado a ello, existe todavía un alto porcentaje de la población que, actualmente, no cuenta con acceso a estos servicios, de manera que imponerle a este sector poblacional mayores barreras para su acceso se traduce en una vulneración todavía más grave.

Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho al libre acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, por lo que imponer el requisito de registro con datos personales y datos personales biométricos en el padrón, so pena de cancelación o negativa de acceso, limita este derecho severamente.

Todo ello también configura una violación al principio de progresividad en su doble vertiente: la prohibición de regresividad y la obligación positiva a cargo del Estado de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual.

El cancelar el servicio de telefonía, para quienes es la única opción de conexión a Internet, puede restringir seriamente sus posibilidades de acceder a



información pública y, de manera general, a información plural y oportuna. Además, el Alto Tribunal ha reconocido que herramientas de comunicación a través de Internet como, por ejemplo, las redes sociales, son medios para allegarse de información pública.

Finalmente, la medida afecta el derecho a la libertad de expresión, pues se genera una censura indirecta, prohibida por el segundo párrafo del artículo 7o. constitucional.

• **Octavo.** Los artículos 15, fracción XLII Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, primero, cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son violatorios de la garantía de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, puesto que obran sobre una situación anterior a la norma, respecto de los usuarios que ya contaban con el servicio de telefonía móvil, quienes ahora para poder acceder al servicio deberán proporcionar sus datos al PANAUT. Por ende, se está obrando hacia el pasado sobre el derecho adquirido de acceso a la información a través del servicio de telefonía móvil e Internet.

• **Noveno.** Los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, así como transitorios segundo, tercero, cuarto y quinto impugnados son contrarios a los artículos 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al constituir una injerencia arbitraria al derecho a la privacidad, si se atiende a los criterios elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para comprobar si una injerencia en tal derecho es legal, contenidos en el informe "El derecho a la privacidad en la era digital", del que se puede concluir el rechazo a prácticas como la creación del PANAUT, por constituir injerencias arbitrarias y prohibidas por tratados internacionales, al constituir violaciones flagrantes al derecho a la privacidad y su interdependencia con el derecho de protección de datos personales.

• **Décimo.** Los numerales 15, fracción XLII Bis, 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Séptimus, último párrafo impugnados, violan las garantías de seguridad y legalidad jurídicas en relación con las técnicas de investigación



contenidas en el artículo 16 constitucional, puesto que permiten acceder a datos biométricos sin control judicial.

En términos del artículo 16 constitucional y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el requerimiento de datos biométricos exige que un Juez de Control lo autorice, previa solicitud del Ministerio Público. No obstante, el artículo 180 Séptimus, último párrafo, impugnado, no alude a la necesidad de obtener ese control judicial para acceder a los datos biométricos contenidos en el PANAUT, sino que solo establece que si las autoridades conforme a las leyes cuentan con facultades para requerir al IFT, podrán acceder al padrón, sin aclarar si será suficiente con que las leyes las autoricen en términos genéricos, o si se requerirá, además una orden judicial. Por ende, se transgrede el principio de seguridad jurídica y la legalidad en relación con las técnicas de investigación.

Adicionalmente, no existe certeza sobre el número de personas que podrán acceder al padrón, no se define cómo será el acceso a los datos biométricos y a los restantes datos personales, si podrá accederse a todo el padrón o a los datos de sólo una persona, ni los requisitos que deben contener los requerimientos de acceso a la información del padrón cuando debiera exigirse demostrar que la persona respecto de la cual se solicita la información es sujeto de investigación por el delito de extorsión.

Al respecto se recuerda que al resolver los casos C-293/12 y C-594/1, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró la invalidez de la Directiva 2006/24/CE, por no prever ningún criterio objetivo que permitiera limitar el número de personas que disponían de la autorización de acceso a los datos conservados ni garantías suficientes, que permitieran asegurar una protección eficaz de esos datos.

• **Décimo primero.** El párrafo segundo del artículo 180 Bis impugnado transgrede el principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, ya que al disponer que el registro de una línea de telefonía móvil en el PANAUT genera la presunción sobre la existencia de la línea, su titularidad y la validez del contrato de servicio correspondiente, en el supuesto caso que dicha línea sea vinculada como instrumento de un delito, su titular o propietario, de forma inmediata, será considerado como el responsable de ese hecho delictivo.



Con ello se revierte la carga de la prueba que en principio corresponde al acusador en perjuicio del titular de una línea de telefonía.

Por otro lado, la disposición que se comenta resulta inconstitucional en tanto que de hecho da tratamiento de culpable al imputado con lo cual se estaría ante una anticipación de la pena, transgrediendo el principio de presunción de inocencia como trato procesal.

6. Por su parte, los senadores de la LXIV Legislatura expusieron los siguientes motivos de inconformidad.

• **Primero.** El Decreto impugnado vulnera el principio de legalidad legislativa, en su vertiente dimanada de los artículos 16 y 72 constitucionales, consistente en la debida fundamentación y motivación de los dictámenes legislativos, cuyas deficiencias pueden viciar el debate parlamentario y afectar al proceso legislativo. Así como en su diversa vertiente derivada de los artículos 14 y 72 constitucionales relativa al respeto a las formalidades del procedimiento legislativo.

Ninguna de las dos Cámaras fundamentó y motivó de forma correcta sus dictámenes, aunado a que existieron vicios legislativos en el trámite realizado por el Senado de la República.

El dictamen de la Cámara de Diputados adolece de indebida fundamentación porque se omitió basar el dictamen en la legislación aplicable, ya que: 1) deja de considerar que la obligación de los concesionarios de telefonía de colaborar con las autoridades, no implica asumir un costo económico para obtener el equipo necesario con el fin de recabar datos biométricos, ni de realizar actos que serían propios de autoridades; 2) se asigna competencias en materia de datos personales al IFT, lo cual corresponde al INAI; 3) se omite considerar que el régimen legal aplicable es la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ya que los concesionarios no recabarán datos para el desempeño de su actividad económica sino para integrar una base de datos en materia de seguridad pública que mantendrá el gobierno; 4) no se aluden a los principios de buen gasto público contenidos en el artículo 134 constitucional, no se toma en cuenta la carga presupuestal que tendría el IFT ni los gastos que irrogarían los concesionarios para recabar los datos; y, 5) aunque se menciona una posible violación al principio de presunción de inocencia no se da respuesta a dicha cuestión.



El dictamen también adolece de indebida motivación, pues: 1) se analiza de manera sesgada el uso de datos personales; 2) se hizo caso omiso a las opiniones de los expertos durante el "Foro virtual para el registro de usuarios de telefonía móviles" respecto a que no había garantía de que con el padrón disminuyera la comisión de delitos y que se requería un trabajo mayor para limitar a las autoridades su acceso; 3) no se realizó un ejercicio de ponderación para justificar por qué debía prevalecer la seguridad pública sobre la protección de datos personales, sobre todo de datos sensibles; 4) no se ofrece una motivación reforzada tomando en cuenta que existen posibles afectaciones a valores constitucionales y derechos sensibles, que por analogía tendrían el mismo valor que una categoría sospechosa; 5) no se ofrece una justificación sobre porqué a pesar de las medidas ya existentes u otras alternas, se requiere una versión más invasiva del RENAUT; 6) No se señala una finalidad constitucionalmente válida pues solo se dice que será una herramienta para el combate al delito, sin especificar los ilícitos ni a las autoridades que podrán acceder al padrón y sin incluir al INAI; y, 7) No se justifica la idoneidad de lo propuesto, ni se hace referencia a posibles medidas alternativas con los derechos en juego, ni cómo el fin a cumplirse por las iniciativas dictaminadas debe prevalecer sobre cualquier posible afectación.

El dictamen del Senado de la República también adolece de indebida fundamentación y motivación pues: 1) se limita a transcribir el dictamen de la colegisladora, centrándose sólo en justificar la necesidad de la reforma sin ofrecer un sustento normativo adicional, aunado a que no existe una ponderación entre la seguridad pública y la protección de datos personales; 2) tiene un enfoque punitivo, pues contempla el combate al delito desde la óptica de la sanción (la existencia de un registro invasivo de identidad para poder complementar la persecución del delito), en vez de implementar medidas preventivas o complementarias, como pudiera ser la regulación de las tarjetas SIM; 3) es opaco, ya que se convocó a expertos y no se tomaron en cuenta sus conclusiones; y, 4) al igual que el de la Colegisladora, adolece de la misma falta de justificación de la medida.

Por otra parte, existieron dentro del procedimiento legislativo en la Cámara de Senadores (Revisora), diversas violaciones con potencial de invalidar el Decreto impugnado.



Ello porque en la reunión de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, únicamente los diputados de la Comisión de Comunicaciones y Transportes votaron el dictamen (aprobándolo por mayoría) en tanto los de la Comisión de Estudios Legislativos no realizaron tal votación, al estar pendiente la resolución sobre una reserva de artículos presentada por un senador, respecto a la cual existió empate de tres votos para determinar si era procedente (lo que no aconteció en la votación respecto a la reserva de la primera comisión, en la que la mayoría votó por la improcedencia de la reserva).

Por tanto, como de conformidad con el artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República, el dictamen producido bajo la modalidad de trabajo en Comisiones Unidas debe ser aprobado en ese acto por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan, la votación del dictamen por parte de la Comisión de Comunicaciones y Transportes no se debió llevar a cabo, toda vez que el resultado de la votación de la propuesta por parte de la Comisión de Estudios Legislativos, podría influir en la votación de los integrantes del dictamen por parte de ambas Comisiones.

En consecuencia, no se respetó el Reglamento del Senado de la República, ni hubo una participación equitativa de todas las fuerzas políticas en el debate y, por tanto, la reforma impugnada es inconstitucional.

• **Segundo.** Se vulnera el principio de igualdad porque la reforma entra en contradicción directa con los principios rectores previstos en el numeral 6 del Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGDPPSO).<sup>1</sup>

Se transgrede el principio de calidad relativo a que los datos personales deben ser pertinentes y correctos para los fines para los que fueron recabados, pues se busca recabar datos personales sensibles para crear un padrón que en el pasado no ha cumplido su función (antecedente RENAUT), siendo el previsto

---

<sup>1</sup> En realidad, la referencia al artículo 6o. y posteriores numerales de este concepto de violación no son de la ley general, sino que corresponden a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.



en la reforma inclusive más invasivo y ambiguo, pues no se especifica los delitos para los que puede ser usado, a diferencia del primer padrón.

También se transgrede el principio de responsabilidad porque impone una carga a los operadores de telecomunicaciones y al IFT, que va más allá de su diseño organizacional y que le supone una fuerte obligación económica.

Adicionalmente se vulnera el principio de proporcionalidad porque el daño por el riesgo de filtración de la información del padrón es mayor que el posible bien que puede tener el combate a la delincuencia.

Por tanto, la reforma adolece de una indebida fundamentación y motivación al contravenir directamente la ley general aludida, transgrediendo así el artículo 16 constitucional.

• **Tercero.** La reforma impugnada transgrede el derecho a la "libre disposición del cuerpo", el cual se desprende de los derechos a la integridad personal y al libre desarrollo de la personalidad, y que reconoce la posibilidad para la persona de disponer de su cuerpo de la forma que mejor convenga a sus planes de vida.

Los datos biométricos son parte inmodificable del cuerpo de la persona y, por tanto, ésta tiene derecho a protegerlos y a hacer uso de éstos de la forma en que mejor le convenga. Por ello, los artículos 180 Ter y 180 Quáter impugnados, al exigir que los ciudadanos que deseen seguir accediendo a servicios de telefonía móvil deben dar información tan íntima como lo son la voz, la información genética, las huellas, los iris y otros, transgreden ese derecho y, por ende, son inconstitucionales.

• **Cuarto.** La reforma impugnada vulnera el derecho a la identidad, pues no establecen de forma expresa la protección de los datos personales por medio del ejercicio de los derechos ARCO, en contravención al artículo 4o. constitucional.

Dicha violación también se genera porque: a) no se cumplen los principios de la LGDPPSO; b) no se establece la participación del INAI; y c) existe una



base de datos biométricos sin una delimitación apropiada, tanto en sus fines como en los sujetos que lo pueden utilizar.

• **Quinto.** El Decreto impugnado transgrede el derecho a la privacidad, reconocido en los artículos 16 constitucional, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debido a injerencias indebidas en el cuerpo e identidad de las personas.

Ello porque se condiciona el acceso al servicio de telefonía al otorgamiento de los datos biométricos de la persona con lo cual se elimina el principio de consentimiento que permea en la proyección de los datos personales, generándose una injerencia coactiva en la vida privada.

Además, porque con el PANAUT se crea un sistema de vigilancia permanente e indiscriminado que permite al Estado interferir y monitorear directamente la vida privada de las personas, lo cual es abiertamente contrario a los principios que orientan el funcionamiento de una democracia constitucional contemporánea. Ello sin que la medida conlleve beneficios concretos frente a los derechos sacrificados, garantice la certeza en el uso de los datos, ofrezca un mecanismo de rendición de cuentas para quien reclame abusos, ni prevea esquemas que permitan asegurar que los datos extraídos serán debidamente custodiados y empleados solo con el fin previsto.

La posibilidad de geolocalizar los teléfonos celulares, así como el registro de todas las llamadas y mensajes, genera patrones de uso que permite conocer la vida pública y privada de todos los usuarios, por lo que es crítico que esa información se encuentre debidamente protegida, lo cual pugna con la medida combatida, que hace lo contrario.

En ese sentido, al resolver los casos acumulados C-203/15 y C-698/15, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que: 1) las medidas encaminadas a registrar indiscriminadamente datos personales de usuarios relacionadas con el uso de tecnologías de la información constituyen una afectación al derecho a la privacidad de las comunicaciones; 2) que la conservación indiscriminada de datos es violatoria de los derechos a la libertad de expresión, a la



protección de datos personales, al secreto de las comunicaciones de las personas e incluso al secreto profesional; 3) reconoció la posibilidad de registrar y retener datos pero siempre sujeto a un objetivo concreto y de acuerdo con los estándares de una sociedad democrática; 4) precisó que la salvaguarda de la seguridad pública no puede constituirse en una habilitación amplia de cualquier medida del Estado que afecte los derechos de sus ciudadanos, como cuando la medida afecta a todos los usuarios de líneas telefónicas celulares; y, 5) señaló que la persona afectada tiene derecho a ser informada que sus datos fueron consultados.

Adicionalmente, en el diverso caso C-623/17 concluyó que solamente en ocasiones muy especiales es posible que el Estado ordene a un concesionario retener información en forma indiscriminada, precisando que la medida tiene que ser temporal y justificada por cuestiones relacionadas con terrorismo o delincuencia organizada, que la protección del derecho fundamental a la intimidad exige que las excepciones a la protección de datos personales y las restricciones a dicha protección se establezcan sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario y que en el caso de los mecanismos de recopilación de información indiscriminados y no sujetos a una temporalidad y a un objetivo concreto, la medida es abiertamente contraria a los derechos fundamentales.

Así, al igual que el caso europeo, la reforma impugnada plantea un sistema normativo que recopila datos en forma indiscriminada, sin sujeción a una temporalidad y sin un objetivo concreto, lo cual se traduce en violaciones a la libertad de expresión, a la protección de datos y al derecho a la privacidad de las comunicaciones.

Por otra parte, es cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el Caso Breyer Vs. Alemania determinó que el establecimiento de un padrón que registre a los usuarios de telefonía celular no es por se violatorio de derechos humanos y que Alemania tenía capacidad de recolectar el número de teléfono, el nombre, la dirección y la fecha de nacimiento de las personas usuarias de telefonía móvil de prepago; sin embargo, también reconoció que este tipo de padrones deben estar acompañados de suficientes medidas que garanticen la seguridad de los datos ahí contenidos y de la exigencia de que se garanticen los derechos ARCO.



Sin embargo, a diferencia de la medida impugnada, en el caso alemán no se requerían los datos biométricos de los usuarios y no se generaba un sistema de vigilancia permanente de toda la población usuaria de telefonía celular.

Por otra parte, dada la amplitud de la información recabada, el sistema normativo impugnado permitirá conocer con toda precisión la información de los usuarios, sus costumbres, sus círculos de amistades laborales y personales (toda su vida), por lo que ante tal vigilancia los usuarios tendrán la disyuntiva pues dependiendo de las comunicaciones que entablen pueden verse seriamente afectadas con motivo de la vigilancia permanente, lo cual genera un efecto negativo con relación a los derechos de libertad de expresión y asociación.

• **Sexto.** El Decreto impugnado transgrede el derecho a la libertad de expresión y de difusión de información reconocido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, pues la creación de una base de datos biométricos que puede ser utilizados para la investigación de cualquier delito crea un ambiente hostil para el ejercicio de la crítica.

Ello porque no se especifica cuáles son los delitos cuya investigación tendrá relación con el PANAUT, como sí acontecía con el RENAUT, que se limitaba a los ilícitos de secuestro y extorsión.

En ese tenor, los artículos 180 Bis (que establece la finalidad del PANAUT y una presunción de pertenencia de una persona con la línea registrada) en relación con los diversos 180 Ter (que incluye datos biométricos al padrón) y 180 Quáter (obligatoriedad del registro), resultan inconstitucionales e inconventionales, pues el Estado Mexicano incumple con una obligación de no amedrentar la libre expresión de ideas y el ejercicio de la crítica, constituyéndose así una medida de censura previa, en particular contra periodistas.

Además, la instauración del PANAUT debilita la libertad de expresión política, el orden democrático y afecta los derechos políticos, pues ante la existencia de un padrón de datos biométricos a disposición de las autoridades penales y la previsión del artículo 19 constitucional referente a que los delitos políticos ameritan prisión preventiva, existe un riesgo real y factible para los políticos de oposición de ser acosados por las autoridades, generando un efecto disuasivo.



Además, tomando en cuenta que es mediante el ejercicio de la libertad de expresión que los ciudadanos y líderes de opinión controlan popularmente el ejercicio del poder cuando haya motivos para hacer reclamos legítimos a las autoridades, la medida impugnada se traduce en una afectación al derecho humano a la democracia.

• **Séptimo.** La reforma impugnada también ocasiona una transgresión al derecho de acceso y uso de las telecomunicaciones reconocido en el artículo 6o. constitucional, pues se preceptúa que las personas que no estén dispuestas a entregar sus datos personales no tendrán derecho a seguir utilizando una línea telefónica móvil. Así, el Estado incumple su deber de promover el referido derecho el cual debe ser de acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

Ponderativamente no resulta válido que el particular deba ceder en su derecho a la privacidad a fin de habilitar el diverso de acceso a las telecomunicaciones, por lo que el Decreto impugnado le impone una carga, que además resulta contraria al principio de interdependencia de derechos, conforme al cual no puede condicionarse el goce de uno a que se ceda en otro.

Adicionalmente se genera un efecto disuasorio para la expansión en el acceso a las telecomunicaciones, pues el artículo 180 Quintes impugnado establece el deber de los concesionarios o autorizados de recabar e ingresar la identidad, datos biométricos y domicilio del usuario, lo que los obliga a desplegar infraestructura para cumplir dicha función, con lo cual el efecto que se genera es limitar los puntos de venta de telefonía móvil impidiendo que las líneas telefónicas se distribuyan a domicilio, teniendo ello además un impacto más claro tratándose de comunidades apartadas y de escasos recursos, donde se dificultará aún más el acceso a estos servicios.

Del mismo modo, los usuarios se verán inhibidos al tener que entregar sus datos personales para poder acceder a una línea telefónica móvil, generándoles la disyuntiva de elegir entre el derecho a la privacidad de sus datos y el derecho de acceso a las telecomunicaciones.

• **Octavo.** La reforma también atenta contra las garantías institucionales del IFT, pues se establecen obligaciones y facultades a su cargo en materia de



datos personales (integrar el PANAUT) que no concuerdan con su diseño institucional y su función primordial de garantizar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, de conformidad con los artículos 6o. y 28 constitucionales.

En particular, el instituto tiene la función de regular, monitorear y vigilar el comportamiento de los concesionarios, pero no el de los usuarios, tan es así que ninguna de sus atribuciones previstas en el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se refiere a estos últimos, salvo la referente a la institución del PANAUT.

La operación del PANAUT no se ve amparada por las atribuciones del IFT, que se circunscriben a las redes de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico y no a los datos personales sensibles, cuya competencia recae en el INAI, el cual incluso en su comunicado 42/2021, expresó que la reforma podría contraponerse a su mandato de garantizar los derechos contenidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal y al favorecimiento del acceso a los servicios de telecomunicaciones.

• **Noveno.** La reforma impugnada es violatoria de principios rectores del procedimiento penal previstos en los artículos 20 y 21 de la Constitución Federal.

En primer lugar, resulta contraria al principio de presunción de inocencia, pues el que se recaben datos personales sensibles con la finalidad de investigar delitos, sin que estos se especifiquen ni se precise con claridad qué autoridades pueden acceder al padrón, conlleva una omisión que presupone que potencialmente todos los usuarios pueden cometer un delito. Por tanto, se criminaliza a la ciudadanía.

Ello se agrava porque en el segundo párrafo del artículo 180 Bis impugnado se prevé que los actos jurídicos que dimanen del uso de un dispositivo de telefonía celular se presumen válidos salvo prueba en contrario, con lo cual los actos criminales realizados en dispositivos robados se presumen realizados por los titulares de las líneas.



Es criterio del Alto Tribunal que el principio de presunción opera también en situaciones extraprocesales. En ese sentido, no se puede considerar atribuirle a una persona la validez de los actos realizados en el dispositivo registrado a su nombre y vinculado a sus datos personales sensibles, pues se conformaría una prueba preconstituida.

Así, el que se recaben masivamente los datos personales de más de ochenta millones de mexicanos, que se puedan usar potencialmente por cualquier autoridad, para investigar cualquier delito y los actos realizados en los dispositivos registrados a una persona sean atribuibles automáticamente a la misma, tienen un efecto criminalizador respecto de todas estas personas y contravienen la base de nuestro derecho sancionador, siendo por tales razones inconstitucional la reforma impugnada.

En segundo lugar, el PANAUT implica una medida desproporcionada respecto a la finalidad de combate al crimen organizado y al delito. Ello porque se recaban datos personales sensibles afectando "la libre disposición del cuerpo" y privacidad, con lo que se transgreden los principios de lealtad y proporcionalidad de los datos personales y generando una repercusión en las finalidades de la seguridad pública previstas en el artículo 21 constitucional, al ser susceptible de robo.

• **Décimo.** El Decreto impugnado contiene una medida que no supera el test de proporcionalidad.

La medida legislativa tiene como finalidad colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos, lo cual impacta los derechos a la privacidad, a la protección de datos personales, a la libre disposición del cuerpo e integridad personal, al acceso y uso de las telecomunicaciones, a la información, a la libertad de expresión, a la inviolabilidad del domicilio y a la presunción de inocencia.

La restricción y limitante a estos derechos se genera porque se condiciona al gobernado a que para acceder y usar una línea de telefonía celular, deba: a) entregar los datos más sensibles –como son los biométricos– a su prestadora del servicio; b) esta última debe entregarlos al IFT, quien los integrará a una base



de datos; c) el IFT deberá entregar la información que le sea requerida por otras autoridades competentes en materia de seguridad y justicia; y, d) se arroja al gobernado la carga de probar que no es suya la línea que se imputa de su propiedad o titularidad, conforme al registro, así como la invalidez de los actos que se realicen con dicha línea telefónica.

En primer lugar, en la reforma no subyace una finalidad constitucionalmente válida pues si bien se hace mención a los conceptos de seguridad y justicia, no se precisa a qué tipo de seguridad se refiere (nacional, interior o pública) ni qué autoridades serán las involucradas, lo cual abona al debate sobre la delimitación de las fronteras competenciales de las autoridades en materia de seguridad del país. Tales ambigüedades anulan la validez del propósito de creación del PANAUT al permitirse injerencias arbitrarias.

Además, la reforma contiene una cláusula habilitante para que el IFT emita disposiciones administrativas generales respecto al PANAUT, entre ellas, las referentes a la delimitación de los datos biométricos que se integrarán al padrón, lo cual no corresponde a su ámbito competencial sino al del INAI. De igual manera no es factible aceptar que en estas disposiciones se pormenoricen los datos biométricos que integrarán el PANAUT, pues ello debería estar delimitado en la ley, al constituir una restricción a un derecho humano.

Finalmente, la medida implica una contravención directa a la Constitución Federal respecto a la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones, pues se obliga al usuario a entregar sus datos de identificación al IFT sin que medie autorización judicial.

En segundo lugar, la medida no es idónea para satisfacer el propósito constitucional, pues no solamente no existe un nexo causal entre la medida y el fin buscado, sino que en México ya se han probado mecanismos similares, con los mismos fines. Tal es el caso del RENAUT que fracasó e incluso fue derogados al ser mayor el peligro en el que se colocó a la sociedad que la incidencia de esa herramienta en la reducción de los altos niveles de seguridad.

En el caso del RENAUT: a) no se previó validación alguna sobre la veracidad de la información proporcionada, lo cual favorecía la suplantación; b) se



pasó por alto que quienes pueden corroborar la información personal de los usuarios son los concesionarios de telefonía móvil; c) No se contaba con un documento de identificación oficial confiable, más que con la credencial para votar, la cual no todos los ciudadanos tienen, en virtud de que su obtención no es obligatoria; d) el RENAUT no formó parte de una estrategia nacional de seguridad pública, un esfuerzo que terminó aislado y en manos de una autoridad administrativa; y, e) la base de datos fue vulnerada poniendo en riesgo que la información en ella contenida y con ello la integridad de las personas inscritas al conocerse su información personal y sensible.

El PANAUT tiene las mismas debilidades que el RENAUT, por lo que no es un mecanismo idóneo para incidir en la disminución de los altos niveles de seguridad que se han registrado en los últimos años.

Adicionalmente tratándose del caso de líneas de personas morales, éstas quedarán a nombre del representante legal, por lo que si las empresas otorgan dichas líneas a sus empleados o colaboradores la medida no incide en la reducción de la comisión de delitos, pues estos últimos no están registrados en el sistema.

En tercer lugar, la medida no es necesaria pues actualmente ya existen mecanismos a través de los cuales las autoridades competentes pueden allegarse de información de los usuarios de las líneas de telefonía (las previstas en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión) sin necesidad de integrar la información sensible, como datos biométricos, a través del PANAUT.

En adición, las deficiencias del RENAUT son replicadas en el PANAUT. Así de buscarse un mecanismo similar para la colaboración de las autoridades en materia de persecución del delito, es necesario que la alternativa prevea: a) las autoridades que estarán involucradas y que podrán acceder a la base de datos; b) autorización de un Juez Federal para poder acceder al padrón; c) un sistema efectivo de confirmación de la identidad de la persona titular o propietaria de la línea; d) la inclusión de la base de datos como parte de la estrategia nacional de seguridad, con objetivos y reglas claras sobre su funcionamiento; y, e) el catálogo de delitos que ameritarán la injerencia estatal a los datos personales de los titulares de las líneas de telefonía.



En cuarto lugar, la medida no satisface el grado de proporcionalidad en sentido estricto, pues no es válido que los gobernados estén obligados a entregar su información más sensible como condición para acceder a una línea telefónica, mucho menos cuando dichos datos serán entregados incluso a autoridades fuera del ámbito de sus atribuciones y competencias, sin ningún tipo de control judicial.

- Si bien existen autoridades e incluso particulares (instituciones bancarias) que cuentan con los datos biométricos de los gobernados, la diferencia está en que están obligadas a proteger dichos datos, en cambio, el PANAUT está diseñado como un atajo para que esa información sea entregada fuera de cualquier mecanismo de control, lo cual provoca que la medida impugnada sea desproporcional frente a cualquier, supuesto, fin legítimo.

7. CUARTO.—**Registro y admisión de las acciones de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucional presentada por el INAI con el número de expediente **82/2021** y turnó el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para fungir como instructora del procedimiento.

8. En diverso acuerdo de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucional presentada por los senadores de la LXIV Legislatura con el número de expediente **86/2021**, decretó la acumulación del asunto con la diversa acción de inconstitucionalidad **82/2021** y, de la misma manera, lo turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento.

9. Por auto de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran sus respectivos informes. Además, requirió a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento.

10. QUINTO.—**Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mediante escrito presentado el veintiuno de junio de dos mil veintiuno en



la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Senadores, representada por el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de su mesa directiva, rindió el informe solicitado, sustentando la validez de la normatividad impugnada.

11. SEXTO.—**Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Mediante escrito presentado el veintidós de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Diputados, representada por la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de su mesa directiva, rindió su informe, sustentando la validez de la normativa impugnada.

12. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo Federal.** Mediante escrito presentado el veintidós de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Julio Scherer Ibarra, consejero jurídico del Ejecutivo Federal rindió informe en representación del presidente de la República.

13. OCTAVO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

14. NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de cuatro de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra instructora decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

15. DÉCIMO.—**Amicus curiae.** Durante la tramitación del expediente, se recibieron en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las promociones que, bajo la figura de *amicus curiae*, presentaron la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados; Red en Defensa de los Derechos Digitales; *It Lawyers*, Sociedad Civil; y Centro Iberoamericano para el Desarrollo e Investigación de la Ciberseguridad, Asociación Civil.



## CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos b) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que el INAI y una minoría legislativa de la Cámara de Senadores plantean la inconstitucionalidad del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de abril de dos mil veintiuno el cual contiene reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

17. SEGUNDO.—**Precisión de normas impugnadas.** De conformidad con los artículos 41, fracción I y 73 de la ley reglamentaria de la materia, deben precisarse las normas generales que serán objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.

18. De la lectura integral de las demandas es posible desprender que los accionantes impugnan **la totalidad de las normas** contenidas en el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

19. Por un lado, los senadores promoventes hacen valer diversas **violaciones al proceso legislativo**, lo que implica que su impugnación está dirigida –al menos en una parte– a controvertir el proceso de creación del Decreto en su integridad.

20. Pero, además, en sus motivos de impugnación ambos accionantes combaten **la totalidad de las normas** que conforman el referido Decreto, pues controvierten el **sistema normativo** a partir del cual se crea y regula el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (en adelante "PANAUT") al estimar que dicha figura transgrede diversos derechos humanos y principios constitucionales.

21. En consecuencia, este Tribunal Pleno tiene por impugnadas **la totalidad de las normas** contenidas en el Decreto por el cual se reforman y adicionan



diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

22. TERCERO.—**Oportunidad.** El primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia establece que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, tomando en cuenta que, si el último día de dicho plazo fuese inhábil, entonces la demanda podrá presentarse el día hábil siguiente.<sup>2</sup>

23. En esa tesitura, debe advertirse que el Decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno. Así el plazo para controvertirlo corrió del diecisiete de abril al dieciséis de mayo de dicho año, pero como el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda podía presentarse el lunes diecisiete de mayo siguiente.

24. Por tanto, dado que el INAI presentó su demanda el trece de mayo de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la minoría de senadores hizo lo propio el catorce de dicho mes y año, debe concluirse que ambas promociones resultan oportunas.

25. CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven las presentes acciones, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

### A) Legitimación del INAI

26. El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> faculta al INAI para promover acción de inconstitu-

<sup>2</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



cionalidad en contra de leyes que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, al ser este el órgano garante previsto en el artículo 6o. de la Ley Fundamental.

27. Además, en términos de los artículos 11, primer párrafo, y 59 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>4</sup> las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. Ahora bien, en el caso, la acción de inconstitucionalidad 82/2021 fue suscrita por **Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar**, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, calidad que acredita con la copia certificada de la credencial expedida por el referido instituto; funcionario que de conformidad con el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuenta con la representación del INAI.<sup>5</sup>

"...

"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."

<sup>4</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

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

<sup>5</sup> "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



29. Asimismo, es preciso señalar que en términos de los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;<sup>6</sup> 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;<sup>7</sup> así como 6, 8, 12, fracciones I, IV y XXXV y 18, fracciones IV, XIV, XVI y XXVI, del referido estatuto orgánico,<sup>8</sup> la promoción de una acción de inconstitu-

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."

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> "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."

<sup>8</sup> "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;

"...

"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



cionalidad por parte del INAI debe ser aprobada por la mayoría de los comisionados del instituto.

30. Situación que se actualiza en el presente caso, pues el Pleno del INAI aprobó por unanimidad de votos el "*Acuerdo ACT-PUB/27/04/2021.03*" mediante el cual se instruyó al director general de Asuntos Jurídicos, como representante legal, para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

31. En ese sentido, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad 82/2021 en representación del referido instituto.

32. Similares consideraciones rigieron la decisión de este Tribunal Pleno respecto a la legitimación del INAI, al resolver la acción de inconstitucionalidad 127/2020.<sup>9</sup>

33. Finalmente, es de precisar que en la demanda del INAI se hacen valer violaciones a los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, por lo que se acredita el requisito material previsto en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal.

---

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; ..."

<sup>9</sup> Resuelta el ocho de julio de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos respecto al apartado de legitimación.



## B) Legitimación de los senadores integrantes de la LXIV Legislatura.

34. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución General, las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse en contra de leyes federales por el equivalente al treinta y tres por ciento (33 %) de los integrantes del Senado de la República.<sup>10</sup>

35. A su vez, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia prevé que el escrito inicial de demanda debe estar firmado por cuando menos el treinta y tres por ciento (33 %) de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.<sup>11</sup>

36. Ahora bien, la demanda la suscriben los siguientes cuarenta y ocho senadores:

1. Audelia Esthela Villareal Zavala	25. Miguel Ángel Osorio Chong
2. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez	26. Eruviel Ávila Villegas
3. Nadia Navarro Acevedo	27. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
4. Julen Rementería del Puerto	28. Beatriz Elena Paredes Rangel
5. José Erandi Bermúdez Méndez	29. Carlos Humberto Aceves del Olmo
6. Jesús Horacio González Delgadillo	30. Heriberto Manuel Galindo Quiñones
7. Martha Cecilia Márquez Alvarado	31. Verónica Martínez García
8. Laura Susana Martínez Cárdenas	32. Claudia Ruíz Massieu Salinas
9. Gina Andrea Cruz Blackledge	33. Ángel García Yáñez

<sup>10</sup> "Artículo 105. ...

"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 alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ..."

<sup>11</sup> "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. ..."



---

10. Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz	34. Jorge Alberto Habib Abimerhi
11. Kenia López Rabadán	35. Sylvana Beltrones Sánchez
12. Josefina Eugenia Vázquez Mota	36. Miguel Ángel Mancera Espinosa
13. José Alfredo Botello Montés	37. Juan Manuel Fócil Pérez
14. María Lilly del Carmen Téllez García	38. Omar Obed Maceda Luna
15. Francisco Javier Salazar Sáenz	39. Marco Trejo Pureco
16. Martha María Rodríguez Domínguez	40. Nancy de la Sierra Arámburo
17. Raúl Paz Alonzo	41. Dante Alfonso Delgado Rannauro
18. María Guadalupe Murguía Gutiérrez	42. Noé Fernando Castañón Ramírez
19. Damián Zepeda Vidales	43. José Alberto Galarza Villaseñor
20. Roberto Juan Moya Clemente	44. Ruth Alejandra López Hernández
21. Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo	45. Dora Patricia Mercado Castro
22. Indira de Jesús Rosales San Román	46. Indira Kempis Martínez
23. Ismael García Cabeza de Vaca	47. Luis David Ortiz Salinas
24. Gustavo Enrique Madero Muñoz	48. Emilio Álvarez Icaza Longoria

---

37. Cabe señalar que dichos promoventes acreditaron su calidad de senadores con las copias certificadas de sus constancias de mayoría, así como con el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las senadurías que les corresponden para el periodo 2018-2024" (Acuerdo General INE/CG1180/2018)

38. En ese sentido, si bien de autos se advierte que el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria no exhibió su constancia de mayoría, lo cierto es que de



la información obtenida de la página oficial de la Cámara de Senadores se advierte que cuenta con dicho carácter,<sup>12</sup> información que debe considerarse como un hecho notorio de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>13</sup> de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia y con lo sostenido por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."<sup>14</sup>

39. Ahora bien, considerando que de conformidad con el artículo 56 de la Constitución General<sup>15</sup> el Senado de la República se compone por ciento veintiocho integrantes, se colige que los cuarenta y ocho senadores que suscriben la demanda conforman el treinta y siete punto cinco por ciento (37.5 %) de dicho órgano legislativo, con lo cual se supera el umbral de treinta y tres por ciento (33 %) requerido para la promoción de la acción.

40. En consecuencia, la minoría legislativa accionante cuenta con legitimación para promover la demanda de la acción de inconstitucionalidad 86/2021.

<sup>12</sup> Consultable en el enlace: <https://www.senado.gob.mx/64/senador/1081>

<sup>13</sup> "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>14</sup> De texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899.

<sup>15</sup> "Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

"Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos."



41. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** A pesar de que, en principio, las partes no hicieron valer de manera expresa causas de improcedencia, lo cierto es que en el informe del Poder Ejecutivo Federal se expone que el INAI carece de legitimación para hacer valer violaciones al proceso legislativo, así como para plantear la vulneración a los principios de interés superior del menor, no retroactividad de la ley en perjuicio de las personas y de presunción de inocencia.

42. Al respecto, cabe precisar que de su escrito inicial de demanda no se advierte que el INAI haya hecho valer violaciones al procedimiento legislativo, aunque sí al resto de principios que se mencionan.

43. No obstante, este Tribunal Pleno estima que no asiste la razón al Ejecutivo Federal, pues la legitimación del instituto promovente, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, debe evaluarse en función del acto que se impugna y su vinculación con la afectación a los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, **no en función de los argumentos que se hacen valer para proteger tales derechos.**

44. En esa tesitura, el aspecto fundamental que en el caso concreto determina la legitimación del INAI es que se impugna el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, por virtud del cual se expidió un **sistema normativo** que crea y regula el "PANAUT", el cual estima dicho promovente genera un impacto en la protección de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales.

45. En consecuencia, el hecho de que se hagan valer diversos tipos de argumentos como la vulneración a los principios de interés superior del menor, retroactividad, presunción de inocencia, etc., ello en nada contradice la legitimación previamente reconocida, pues, además de lo ya expresado, es claro que dichos argumentos se relacionan con la protección del derecho a la privacidad, la intimidad y la protección de los datos personales, en tanto a través de ellos se pretende demostrar la invalidez de las normas que los impactan.



46. Por estas consideraciones, tal y como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que es **infundada** la causal de improcedencia formulada por el Ejecutivo Federal, pues el INAI cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

47. En consecuencia, al no haberse planteado una diversa causal de improcedencia ni advertirse de oficio alguna distinta, este Tribunal Pleno procede al análisis de fondo del asunto.

## ESTUDIO DE FONDO

48. SEXTO.—**Violaciones al proceso legislativo.** Este Tribunal Pleno ha sostenido que en las acciones de inconstitucionalidad debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez en los que se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio lugar a la norma o normas impugnadas, puesto que, de resultar fundados, ello daría lugar a la invalidación total de tales preceptos, siendo por tanto innecesario ocuparse de los vicios de fondo.<sup>16</sup>

49. En ese sentido, se advierte que en su primer concepto de invalidez los senadores promoventes hacen valer dos violaciones al procedimiento legislativo

<sup>16</sup> Registro digital: 170881. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 32/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, tipo: Jurisprudencia.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNecesario EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."



que dio origen al Decreto impugnado: la primera relacionada con la vulneración a los principios de fundamentación y motivación de los actos legislativos, concretamente de los dictámenes elaborados por las Cámaras de Origen y Revisora; y la segunda relacionada con la existencia de irregularidad en la aprobación del dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos, en el seno de la Cámara de Senadores.

50. En esa tesitura, a fin de poder dar respuesta a este planteamiento resulta conveniente, en primer término, analizar la doctrina que ha desarrollado este Alto Tribunal con relación a la evaluación de las violaciones al proceso legislativo, para, posteriormente, proceder al estudio concreto de las violaciones alegadas por los accionantes.

### **I. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las violaciones al proceso legislativo.**

51. Este Alto Tribunal ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades debe intentar el equilibrio entre dos principios: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no dar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto; y, por otro, el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Registro digital: 169493. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P. XLIX/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008,



52. Lo anterior significa que no cualquier violación del procedimiento legislativo es susceptible de invalidar la ley analizada, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática, ya sea porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad, o bien, porque desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, porque afecten las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.

53. Sobre el particular, es importante señalar que la democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una mayoría, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y lo que califica una decisión como democrática.

54. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, **es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente.** No todo sistema que adopta

---

página 709, tipo: Aislada.

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."



la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

55. En ese sentido, si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría podría convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías por su propia naturaleza están predestinadas a no imponerse en la votación final, por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de tales minorías.

56. En consecuencia, debe resaltarse que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, **tiene que ser un órgano deliberante**, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

57. Así, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo tienen un potencial invalidante, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo precisamente el poder determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Dichos parámetros son los siguientes:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual



otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.<sup>18</sup>

58. Cabe precisar que esta doctrina constitucional ha sido reiterada por este Tribunal Pleno en múltiples precedentes, siendo los más recientes las

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis Aislada, Tomo XXVII, junio de 2008, P. L/2008, página 717, registro digital: 169437.

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."



acciones de inconstitucionalidad 36/2013,<sup>19</sup> 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,<sup>20</sup> 43/2018,<sup>21</sup> y 121/2020 y su acumulada 125/2020,<sup>22</sup> así como las controversias constitucionales 34/2014,<sup>23</sup> 41/2014<sup>24</sup> y 63/2016.<sup>25</sup>

## II. Falta de fundamentación y motivación del acto legislativo

59. Como se mencionó anteriormente, la minoría parlamentaria argumenta que los dictámenes emitidos tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores no estuvieron **debidamente fundados y motivados**, pues no se dieron razones suficientes para justificar la afectación ocasionada a los derechos humanos a la privacidad, la intimidad y la protección de los datos

<sup>19</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

<sup>20</sup> Bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>21</sup> Bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, bajo la por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>22</sup> Bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el veintidós de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>23</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

<sup>24</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

<sup>25</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



personales, así como diversos principios como el interés superior del menor y la presunción de inocencia. Para sustentar dicha afirmación, hacen valer diversos argumentos los cuales pueden englobarse de la siguiente manera:

a) Cámara de Diputados. 1) El dictamen es omiso en aplicar la legislación correspondiente; 2) se analiza de manera sesgada el tema de la protección de los datos personales, haciendo caso omiso a las opiniones de los expertos; 3) no se justifica el por qué debe prevalecer la seguridad pública sobre la protección de estos datos; 4) no se brinda una motivación reforzada que justifique las posibles afectaciones a valores constitucionales y derechos sensibles; 5) no se ofrece una justificación sobre por qué a pesar de las medidas ya existentes u otras alternas, se requiere una versión más invasiva que el RENAUT; 6) no se señala una finalidad constitucionalmente válida, no se justifica la idoneidad de la medida, ni se ofrece un análisis de las medidas alternativas; 7) se asignan competencias que son ajenas al objeto constitucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT") y, por el contrario, se afectan las competencias del INAI como órgano garante de los datos personales; 8) no se toman en cuenta los gastos que se van a irrogar al referido instituto ni tampoco a los concesionarios; y, 9) no se dice nada con relación al principio de presunción de inocencia.

b) Cámara de Senadores. 1) Únicamente se transcribe el dictamen de la Colegisladora, centrándose en justificar la necesidad de la reforma sin ningún sustento normativo adicional; 2) tiene un enfoque punitivo, pues contempla el combate al delito desde la óptica de la sanción en vez de la implementación de medidas preventivas o complementarias, como pudiera ser la regulación de las tarjetas SIM; 3) es opaco, ya que se convocó a expertos y no se tomaron en cuenta sus conclusiones; y, 4) al igual que el de la Colegisladora, adolece de la misma falta de justificación de la medida.

60. Conviene recordar que este Tribunal Pleno ya ha referido ampliamente que la garantía de fundamentación y motivación contenida en el artículo 16 constitucional es un derecho de los ciudadanos. A saber, tal artículo tutela el derecho a no sufrir molestias en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino "en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".



61. Así, el concepto de "fundamentación" se refiere a la obligación de toda autoridad de expresar específicamente los preceptos en los que se basa su actuar (una vertiente refleja el principio jurídico que establece que una autoridad sólo puede hacer lo que una norma expresamente lo habilite a hacer). Por otro lado, el concepto de "motivación" implica que la autoridad debe expresar las razones concretas que determinan su actuación. De esta suerte, el artículo 16 constitucional establece los parámetros que deben seguir las autoridades en el ejercicio de sus competencias.<sup>26</sup>

62. Sin embargo, tales obligaciones no son predicables sin más al proceso legislativo, puesto que dicho procedimiento sigue sus propias reglas específicas en las cuales se determina quiénes intervienen, qué etapas se siguen, así como los requisitos para que la decisión sea considerada como válida. Por tanto, el artículo 16 constitucional en lo concerniente a la garantía de fundamentación y motivación tiene una interpretación distinta cuando se predica del proceso legislativo, así lo ha zanjado este Tribunal Pleno en su jurisprudencia.

63. En efecto, se ha sostenido que la fundamentación y motivación de un acto legislativo se satisface cuando el legislador actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (**fundamentación**) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (**motivación**), sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.<sup>27</sup> Por tanto, la conveniencia

<sup>26</sup> Registro digital: 238212. Instancia: Segunda Sala, Séptima Época, materia común, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 97-102, Tercera Parte, página 143, tipo: Jurisprudencia.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

<sup>27</sup> Registro digital: 900226. Instancia: Pleno. Séptima Época. Materia: constitucional. Tesis: 226. Fuente: *Apéndice 2000*, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, página 269, tipo: Jurisprudencia.



y oportunidad de las razones expresadas en las respectivas iniciativas y dictámenes encuentran a su árbitro natural en el debate parlamentario, no en la sede jurisdiccional.

64. Al respecto, debe decirse que el procedimiento legislativo contiene múltiples garantías políticas para la correcta discusión y deliberación del texto de las respectivas normas aprobadas, modificadas o derogadas. Por tanto, **no es factible que esta Suprema Corte de Justicia evalúe en abstracto las razones políticas** por las cuales se adopta, deroga o modifica una norma, como tampoco erigirse como árbitro de la corrección de sus razones o de los modelos que resulten más eficientes.

65. En las ocasiones que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre opciones regulativas específicas (idoneidad de una medida o medidas alternativas menos lesivas a la empleada) ha sido porque se han empleado mecánicas como el test de proporcionalidad o el test de razonabilidad para evaluar su impacto en un derecho fundamental o principio constitucional específico. En ese sentido, debe decirse que **este Tribunal Constitucional únicamente tiene competencia para juzgar si una norma es o no conforme al Texto Constitucional, no para evaluar de forma aislada las razones otorgadas por el legislador para actuar determinado sentido, o si debieron tomarse en cuenta determinados estudios o doctrina que se estimen de mayor conveniencia**. Ello pertenece al ámbito del debate político y parlamentario, no de la discusión judicial.

66. A partir de este parámetro, debe reconocerse que el Decreto objeto de análisis cumple con las obligaciones de fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa.

---

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."



67. Esto porque dicho Decreto **se encuentra debidamente fundado**, dado que su expedición se inserta en el marco competencial que el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General le confiere al Congreso de la Unión, en tanto le faculta para legislar en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.<sup>28</sup>

68. En ese sentido, es claro que la nueva regulación implementada es resultado del ejercicio de esta competencia constitucional, pues a través de ella se crea y regula el PANAUT, un registro de las líneas de telefonía móvil que en principio tiene por objeto coadyuvar con las autoridades de seguridad pública en el combate a la delincuencia, estableciéndose una serie de lineamientos, obligaciones y directrices a cargo de los usuarios de telefonía móvil, de los concesionarios de telecomunicaciones y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, lo que permite afirmar que dicha normativa se inserta en el ámbito regulativo de la materia prevista por el referido artículo constitucional.

69. Por su parte, la **motivación del acto legislativo** exige que las normas regulen relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas. En ese sentido, del análisis del proceso legislativo es posible apreciar que la necesidad de introducir esta nueva regulación derivó del crecimiento exponencial de los delitos cometidos a través de dispositivos móviles –principalmente secuestro y extorsión–, lo cual afecta la percepción de seguridad social y bienestar de la población.

70. En consecuencia, el legislador ideó crear una base de datos con la información de los titulares de las líneas de telefonía móvil, a fin de combatir de una manera más eficiente estos delitos mediante un padrón ligado a la titularidad de las líneas de telefonía móvil. En esa tesitura, las razones son claramente formuladas en la exposición de motivos y los correspondientes dictámenes. Por tanto, debe concluirse que el Decreto impugnado se encuentra debidamente

<sup>28</sup> "Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. ..."



motivado en el entendimiento que este Alto Tribunal tiene sobre la "motivación" de los actos legislativos.

71. Cabe precisar que estas mismas consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2020.<sup>29</sup>

72. Por otro lado, no se deja de apreciar que los legisladores hacen valer una serie de argumentos encaminados a demostrar que los trabajos legislativos **no justificaron de manera suficiente o reforzada** la afectación a los derechos a la privacidad, intimidad y protección de los datos personales, pues no se señaló con claridad por qué se estimaba razonable su restricción, por qué debía privilegiarse la seguridad pública frente a la protección de estos derechos, cuál era el fin constitucionalmente válido perseguido, si la medida resultaba idónea para perseguir dicha finalidad, si la medida era estrictamente necesaria en atención a los mecanismos alternativos que ya existen hoy en día en materia de combate al delito y si dicha afectación resulta proporcional a la luz de los beneficios obtenidos.

73. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que tales argumentaciones no corresponden a un análisis formal sobre la validez del Decreto impugnado a fin de verificar que se hubieran cumplido las reglas del proceso legislativo, por el contrario, constituyen argumentos de naturaleza sustantiva dirigidas a demostrar que la afectación que producen las normas combatidas en los derechos humanos en juego no es razonable ni encuentra justificación.

74. En esa tesitura, debe reiterarse lo sostenido en párrafos anteriores, dado que no corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la *conveniencia e idoneidad* de las razones políticas formuladas por el legislador a fin de crear, modificar o derogar determinadas normas; por el contrario, este

---

<sup>29</sup> Resuelta el quince de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas salvo algunas consideraciones, Pardo Rebolledo salvo las consideraciones alusivas a la confianza legítima, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones.



Tribunal Constitucional únicamente tiene competencia para juzgar si dichos preceptos son o no conformes al Texto Constitucional, lo que entraña un **análisis sustantivo** enfocado en verificar la concordancia del ámbito regulativo de la norma frente al texto, principios y valores constitucionales.

75. En consecuencia, no corresponde a este Alto Tribunal erigirse como un árbitro de la corrección de las razones que llevaron al legislador a conducirse en determinado sentido, **pues ello pertenece al ámbito del debate público y parlamentario, no a la discusión judicial.**

76. No es óbice a estas razones la doctrina que esta Corte ha sostenido sobre la *motivación legislativa reforzada*,<sup>30</sup> pues la realidad es que dicha doctrina

<sup>30</sup> Registro digital: 165745. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 120/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tipo: Jurisprudencia.

"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún



debe entenderse a la luz de casos específicos y muy excepcionales en los que las razones formuladas por el legislador constituyen elementos indispensables en el análisis de validez del acto combatido,<sup>31</sup> pero de ninguna manera puede interpretarse como una *habilitación general* para que siempre que exista una limitación a derechos humanos, este Alto Tribunal pueda evaluar las razones políticas que llevaron al legislador a actuar en determinado sentido, pues ha quedado claro que ello está fuera del ámbito de la revisión judicial.

77. Es por estas razones que se concluye que estos argumentos formulados por los accionantes no van a ser abordados en esta parte de la resolución, sino que serán abordados en los siguientes apartados, en el que se analizará desde un punto de vista sustantivo, la regularidad constitucional de las normas impugnadas.

### **III. Violaciones cometidas al aprobarse el dictamen por las Comisiones Unidas.**

78. Sostienen los senadores promoventes que, al interior del Senado, la etapa de dictaminación del proyecto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión estuvo a cargo de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos. En esa tesitura, el día veinticinco

---

derecho fundamental— un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez Constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."

<sup>31</sup> Por ejemplo, la creación de un Municipio, la ratificación de Jueces y Magistrados o el establecimiento de cuotas o tarifas de ciertos materiales en los que se brinda la información pública solicitada por el gobernado. Véanse las controversias constitucionales 11/2004, 4/2005 y 32/2007, así como las acciones de inconstitucionalidad 97/2021, 25/2021, 33/2021 y 9/2021.



de marzo de dos mil veintiuno, ambas comisiones fueron convocadas a fin de analizar, discutir y, en su caso aprobar el proyecto de dictamen respectivo.

79. Transcurrida la sesión, se narra que el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa solicitó reservar algunos artículos del proyecto, lo cual fue rechazado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes por una mayoría de ocho votos en contra y cinco a favor, mientras que en la Comisión de Estudios Legislativos existió un empate a tres votos.

80. A continuación, se ordenó someter a votación de los integrantes de la Comisión de Comunicaciones y Transportes el proyecto de dictamen en sus términos, mientras que la Comisión de Estudios Legislativos no pudo llevar a cabo dicha votación, pues de conformidad con el artículo 151, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República, se tendría que citar a una reunión posterior dado el empate alcanzado sobre la reserva.<sup>32</sup> En consecuencia, en dicha sesión el dictamen fue aprobado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes por una mayoría de nueve votos por cinco en contra, mientras que la Comisión de Estudios Legislativos lo aprobó hasta la sesión de seis de abril de dos mil veintiuno, por una mayoría de cuatro votos por dos en contra.

81. Señalan los accionantes que tales actuaciones constituyen una violación al artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República, puesto que conforme a dicho ordenamiento los dictámenes producidos bajo la modalidad de trabajo de Comisiones Unidas **deben ser aprobados en ese acto por la mayoría absoluta de los integrantes** de cada una de las Comisiones que participan, de ahí que no resultaba posible que el dictamen fuera votado primero por la Comisión de Comunicaciones y Transportes, tomando en cuenta que la

<sup>32</sup> Artículo 151

"1. Cuando en una votación de comisión sobre un asunto se produce empate, se delibera y vota de nuevo en la misma reunión.

"2. Si resulta empate por segunda vez, se trata el asunto en una reunión posterior, previo acuerdo de la Comisión.

"3. Si el empate persiste en la segunda reunión de la Comisión, se informa de ello a la mesa para justificar el retraso en la presentación del dictamen o para los efectos conducentes."



reserva que estaba pendiente en su homóloga podía influir en el voto del resto de sus integrantes.

82. Este Tribunal Pleno estima que tales argumentos son **infundados**.

83. El artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República establece lo siguiente:

"Artículo 150

"1. Las decisiones en las Comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes.

"2. Las votaciones sobre dictámenes o resoluciones requieren de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva Comisión.

**"3. Los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en Comisiones Unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan.**

"4. Las votaciones nominales se realizan a través del sistema electrónico."

84. Contrario a lo alegado por los senadores, del texto de la norma no se desprende que cuando se trabaje bajo la modalidad de Comisiones Unidas, el dictamen tiene necesariamente que aprobarse en un solo acto por ambas Comisiones, por el contrario, lo único que se impone es que dicha aprobación debe darse por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las Comisiones que participan, requisito que en el caso se cumplió.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por los señores Ministros Aguilar Morales y Gutiérrez Ortiz Mena, quienes, respectivamente, manifestaron apartarse de los párrafos 83 y 85 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tales párrafos pasaron a ser los números 84 y 86 en el presente engrose.



85. Esto porque en la Comisión de Comunicaciones y Transportes el dictamen fue aprobado por el voto de nueve de los catorce integrantes, mientras que en la Comisión de Estudios Legislativos se aprobó por cuatro de sus seis integrantes. En consecuencia, no se advierte una vulneración al precepto referido.

86. No resulta óbice a lo anterior que se haya votado y aprobado el dictamen respectivo en la Comisión de Comunicaciones y Transportes mientras estaba pendiente la votación de una reserva en la Comisión de Estudios Legislativos, pues se reitera, no existe una norma que obligue a las Comisiones que trabajan bajo la modalidad de *Comisiones Unidas* a que deban aprobar el dictamen respectivo en el mismo acto o de forma simultánea, por lo que no existía impedimento técnico o jurídico para que las Comisiones actuaran en los términos en que lo hicieron, como tampoco se aprecia alguna afectación relevante que trastocara la calidad democrática de la decisión.

87. En consecuencia, dado que son **infundados** los planteamientos formulados por los senadores promoventes, lo procedente es reconocer la validez del proceso legislativo que dio lugar al Decreto de reformas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y emprender el estudio material de las normas combatidas.

88. SÉPTIMO.—**Vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales.**

89. Sobre las cuestiones de fondo, se advierte que los accionantes formulan un gran número de argumentos encaminados a combatir el Decreto, en virtud del cual se crea y regula el PANAUT. No obstante, del análisis integral de tales argumentos es posible desprender que **el núcleo de la impugnación** gira en torno a la vulneración de los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, dado que se estima que el PANAUT configura una intromisión injustificada en estos derechos.

90. En esa tesitura, este Tribunal Pleno considera que, metodológicamente, resulta de mayor conveniencia abordar dicho núcleo impugnativo como eje total



en la construcción de la presente resolución, para, a partir de ello, analizar el cúmulo de argumentos que hacen valer los accionantes.

91. Como se señaló, ambos promoventes sostienen que las normas combatidas introducen una afectación injustificada a los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, como consecuencia de la creación y regulación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT), el cual impone la obligación a los usuarios de telefonía móvil de entregar a particulares y al Estado sus datos personales e íntimos, tales como nombre, denominación o razón social, nacionalidad, Clave Única de Registro de Población, datos biométricos, domicilio, etcétera.

92. Sobre el particular, señalan que la protección de estos derechos no sólo implica que las autoridades están obligadas a salvaguardar todos los datos personales e íntimos que tengan en su posesión, sino que también protege un momento previo, esto es, **su recopilación y obtención**, por lo que cualquier acto que pretenda realizar estas conductas debe estar plenamente justificado.

93. En ese sentido, alegan que la normativa impugnada no satisface esta condición, pues autoriza al Estado a recabar datos de manera indiscriminada sin tener una justificación para ello, ya que la finalidad perseguida además de no ser clara y concreta, no resulta adecuada, tomando en cuenta que no existe evidencia que garantice que tener una base de datos con la información personal de los usuarios de telefonía móvil constituya una herramienta útil en el combate a la delincuencia, además de ya existir otras medidas para tales fines que resultan menos restrictivas de los derechos en cuestión.

94. Además, no se justifica por qué debe privilegiarse la seguridad pública frente a la protección de estos derechos.

95. Agregan que la regulación resulta excesiva, puesto que, por un lado, ordena recabar datos de todos los usuarios de telefonía móvil, sin distinción, lo cual incluye a menores de edad con todo lo que ello implica, pero, además, la exigencia versa sobre un espectro demasiado amplio, pues recaba información que permite obtener una radiografía completa de la vida de las personas lo cual no puede estar justificado.



96. En esa tesitura, consideran que el PANAUT genera un sistema de vigilancia permanente e indiscriminado que permite al Estado interferir y monitorear directamente la vida privada de las personas, lo cual es abiertamente contrario a los principios que orientan el funcionamiento de una democracia constitucional contemporánea. Ello sin que la medida conlleve beneficios concretos frente a los derechos sacrificados, garantice la certeza en el uso de los datos, ofrezca un mecanismo de rendición de cuentas para quien reclame abusos, ni prevea esquemas que permitan asegurar que los datos extraídos serán debidamente custodiados y empleados sólo con el fin previsto.

97. Además, sostienen que este problema se agrava si se toma en cuenta que, una vez recabada la información, las normas impugnadas no establecen garantías suficientes para la protección de los datos proporcionados, por lo que la privacidad e intimidad de las personas se encuentra totalmente expuesta.

98. Especial mención se hace sobre la intimidad de las personas, pues dentro de los datos que se ordena recabar están los datos biométricos, que se relaciona con los datos más íntimos y sensibles, de ahí que se trata de información radicalmente vedada, por lo que su acceso no sólo exige una justificación mucho más estricta, sino que además su protección debe ser reforzada por parte del Estado.

99. En esa medida, ambos accionantes coinciden en sostener que la afectación generada en los derechos fundamentales mencionados no supera una prueba de proporcionalidad.

100. A la luz de tales argumentos, este Tribunal Pleno estima conveniente realizar una segunda precisión metodológica, pues, en función de los planteamientos formulados por los accionantes, es necesario puntualizar que el estudio que se desarrollará a fin de darles respuesta comprenderá **la totalidad de las normas que conforman el Decreto impugnado.**

101. Esto porque de la lectura integral de los conceptos de invalidez se aprecia que los argumentos a partir de los cuales se plantea la vulneración a los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, abarcan



**la totalidad de las normas que integran el referido Decreto** en tanto se impugnan como **sistema normativo**.

102. En efecto, la afectación alegada a los derechos humanos en juego se hace derivar directamente de **la creación y regulación** del PANAUT, dado que se estima que la creación de esta base de datos y la forma en la que se encuentra regulada genera una intromisión injustificada y desproporcionada en tales prerrogativas fundamentales. En esa tesitura, la respuesta que debe brindarse sobre si dicha intromisión es o no justificada, abarca necesariamente el sistema normativo que da lugar a dicha base de datos.

103. Realizada esta segunda precisión metodológica, se procede al estudio de los argumentos previamente esbozados.

#### **A) Límites a los derechos humanos y sus condiciones de validez.**

104. Ha quedado claro entonces que el núcleo de la impugnación de los accionantes versa sobre la intromisión que el PANAUT genera en los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

105. Al respecto, es conveniente recordar que este tribunal ha reiterado en diversas ocasiones que los derechos humanos constituyen esferas básicas de protección destinadas a garantizar el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas, de ahí que el artículo 1o. constitucional establezca la obligación categórica a cargo de todas las autoridades del Estado de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

106. Sin embargo, también se ha dicho que ningún derecho humano puede plantearse en términos absolutos, pues su interacción en el ordenamiento jurídico conlleva naturalmente la existencia de tensiones o limitaciones, ya sea porque entran en conflicto con otros principios que exigen ser igualmente tutelados, o bien, porque derivado de la relación de interdependencia que existe entre los derechos, la tutela de uno implica o requiere necesariamente la limitación de otro.

107. En consecuencia, este Alto Tribunal ha sido especialmente cuidadoso en señalar que no toda limitación a derechos humanos es en automático incons-



titucional o inválida, pues para poder alcanzar dicha conclusión es necesario primeramente analizar si dicha limitante es razonable y justificada a la luz de la metodología que esta Corte ha denominado la *prueba de proporcionalidad*.<sup>34</sup>

108. Dicha metodología tiene por objeto comprobar, a través del desarrollo de diversos pasos, si efectivamente existe una intromisión en los derechos humanos que se alegan vulnerados y de ser el caso, si dicha intromisión resulta razonable en tanto mantiene un prudente equilibrio entre los valores y principios constitucionales que están en juego. En esa medida, se ha explicado que consta de dos etapas generales.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Registro digital: 160267. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533, tipo: Jurisprudencia.

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

<sup>35</sup> Registro digital: 2013156. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, tipo: Aislada.



109. En la primera etapa, debe determinarse si la norma o normas impugnadas inciden o generan un impacto en el alcance o contenido del derecho humano que se estima vulnerado, es decir, debe establecerse si la medida legislativa impugnada limita *prima facie* el derecho fundamental.

110. Para tal efecto, es necesario precisar cuál es el alcance del derecho que se alega comprometido. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre acciones o estados de cosas incluidos de entrada en ese alcance; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido.

111. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional al no afectar los derechos que se alegan vulnerados. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse al segundo nivel de análisis.

---

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."



112. En esta segunda fase, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

(i) Que la medida legislativa persiga **un fin constitucionalmente válido**. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En este orden, los derechos fundamentales, ciertos bienes colectivos y bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.<sup>36</sup>

(ii) Que **la medida resulte idónea** para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiene, en términos fácticos, una relación de instrumentalidad con el fin, esto es, si es un medio apto para producir el fin perseguido por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Registro digital: 2013143. Instancia: Primera Sala, Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, tipo: Aislada.

"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."

<sup>37</sup> Registro digital: 2013152, instancia: Primera Sala, Décima Época, materia constitucional, tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, tipo: aislada.



(iii) Que **la medida resulte necesaria**. El examen de necesidad implica corroborar en términos fácticos, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.<sup>38</sup>

"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."

<sup>38</sup> Registro digital: 2013154. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, tipo: Aislada.

"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez Constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto."



(iv) **La proporcionalidad en estricto sentido.** Esta grada de la prueba consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere centralmente una valoración, es decir, un juicio axiológico, que consiste en ponderar si la importancia constitucional de lograr el fin perseguido por el legislador es congruente con la importancia de evitar el grado de afectación que se producirá al derecho fundamental. Este juicio valorativo tiene como trasfondo fáctico, naturalmente, el grado de seguridad fáctica respecto de que se logrará ese fin y se producirá esa afectación, respectivamente. En este sentido, mientras más importante sea evitar afectar un derecho fundamental, más importancia debe tener la realización del fin perseguido por el legislador, y más relevancia cobra la certeza de que ese fin se producirá afectando en esa medida el derecho fundamental.<sup>39</sup>

113. En caso de que la afectación a los derechos humanos alegada supere estas cuatro gradas, entonces deberá concluirse que la norma o normas com-

<sup>39</sup> Registro digital: 2013136. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, tipo: Aislada.

"CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio."



batidas son constitucionales, puesto que la afectación a tales derechos es razonable y está justificada. Por el contrario, si dicha afectación no supera alguna de las gradas mencionadas, entonces, deberá concluirse que la norma o normas son inválidas.

114. Ahora bien, debe precisarse que estas gradas corresponden al denominado test *ordinario* de proporcionalidad, aplicable en general a normas que restringen derechos humanos;<sup>40</sup> sin embargo, de forma paralela este Alto Tribunal ha desarrollado un test *estricto*, el cual se exige cuando se combaten distinciones legislativas que se apoyan en una de las denominadas *categorías sospechosas* previstas en el artículo 1o. constitucional, o bien, cuando la norma opera sobre ciertos derechos fundamentales especialmente sensibles que exigen una tutela reforzada, por lo que la medida analizada requiere de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que le afecta.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> La Suprema Corte también suele realizar, también, un test laxo o de mera razonabilidad, en el que el cumplimiento de las gradas es menos intenso y se prodiga una amplia deferencia al criterio del legislador, cuando se trata de políticas públicas que no restringen directamente derechos humanos, como en materia tributaria, económica, etcétera.

<sup>41</sup> 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.

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, 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. 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 los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 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 que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."



115. En estos casos, las gradas que deben analizarse son las siguientes:

i. Que la medida legislativa persiga **un fin constitucionalmente imperioso**, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible.

ii. La medida debe estar **estrechamente vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la con-

---

Registro digital: 2016865. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. XXXIX/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1230, tipo: Aislada.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO. Dicha libertad es la más asociada a las precondiciones de la democracia constitucional, pues a través de su ejercicio se permite a los ciudadanos discutir y criticar a los titulares del poder público, así como debatir reflexivamente para la formación de posición frente a los problemas colectivos. Sobre tales premisas, las restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión deben someterse a distintas intensidades de escrutinio constitucional dependiendo si se proyectan sobre discursos valiosos para esas precondiciones democráticas. Así, pueden identificarse tres tipos de restricciones ligadas a distintas modalidades de escrutinio: 1) restricciones neutrales respecto de los contenidos, que son aquellas que se establecen sin tomar en consideración el tipo de ideas a expresar por las personas; aquí se encuentran las medidas que regulan el tiempo, modo y lugar de los distintos tipos de discurso, y éstas se deben evaluar por regla general con un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad, a menos que se demuestre que tengan un efecto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario, o bien, se compruebe que no existe otra posibilidad real para que las personas difunden los discursos; 2) restricciones dirigidas contra un determinado punto de vista, que son aquellas medidas que singularizan una determinada idea para hacerla merecedora de una restricción o de promoción en el debate público, comúnmente en la forma de un reproche o aprobación oficial; dichas medidas se toman para proteger el lado preferido de un debate y minar aquel lado que se rechaza. La medida busca silenciar un punto de vista y visibilizar otro distinto y 3) restricciones dirigidas a remover un determinado contenido de la discusión, que son aquellas que identifican determinados temas, sin importar el punto de vista o el lado ocupado en el debate, para removerlos de su consideración pública o, bien para consagrarlos como temas obligados. Estas dos categorías, con independencia del tipo de discurso que regulen, se deben sujetar a un escrutinio estricto. Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos; sin embargo, ambas tienen distintos efectos en la deliberación; así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración o bien posicionarlo en la conversación de manera forzosa. Aunque ambas medidas se deben sujetar a escrutinio estricto, estas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado busca dictar una ortodoxia oficial."



secución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

iii. Finalmente, la medida deber ser **la menos restrictiva** posible a fin de conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>42</sup>

116. Precisados estos aspectos, corresponde ahora aplicar dicha prueba al caso concreto a fin de poder determinar si el Decreto combatido efectivamente

<sup>42</sup> Registro digital: 2012589. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 10/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, tipo: Jurisprudencia.

"CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."

Registro digital: 2010595. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, tipo: Jurisprudencia

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



genera una afectación en los derechos fundamentales invocados por los accionantes y de ser el caso, si dicha afectación es razonable y justificada.

## **B) Análisis de las normas impugnadas a la luz de la prueba de proporcionalidad.**

### **I. Primera etapa. Análisis de la afectación *prima facie* de los derechos humanos comprometidos.**

*i) Ámbito de protección de los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.*

117. Siguiendo la metodología expuesta, corresponde analizar en primer lugar, si el Decreto impugnado tiene un impacto o genera *prima facie* una afectación en los derechos humanos referidos. Para tal efecto, debe examinarse cuál es el alcance de estos derechos.

118. Los derechos a la vida privada y la protección de los datos personales se encuentran reconocidos en los artículos 6o. y 16 de la Constitución General, los cuales establecen lo siguiente:

"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:

"...

"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. ..."



"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

119. Por su parte, desde el ámbito internacional, el derecho a la privacidad se encuentra reconocido y protegido en diversas declaraciones y tratados de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12),<sup>43</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17),<sup>44</sup> la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11),<sup>45</sup> la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16)<sup>46</sup> y el Convenio 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al

---

<sup>43</sup> "Artículo 12

"Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

<sup>44</sup> "Artículo 17

"1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

"2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

<sup>45</sup> "Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

<sup>46</sup> "Artículo 16

"1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

"2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques."



Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (en adelante "el Convenio 108").<sup>47</sup>

120. Estos instrumentos son coincidentes en la delimitación de la noción de "lo privado", al establecer que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que debe quedar reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad y el desarrollo de su autonomía y su libertad.<sup>48</sup>

121. De manera específica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la vida privada es un concepto amplio que no es susceptible de definiciones exhaustivas, sino que más bien se trata de un ámbito de protección que comprende, entre otros aspectos, la vida sexual, el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos, incluyendo la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo y cuándo decide proyectar a los demás.<sup>49</sup>

122. Ha señalado que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública,<sup>50</sup> y que comprende entre otras dimensiones, la facultad de tomar libremente decisiones relacionadas con diversas áreas

<sup>47</sup> Artículo 1. Objeto y fin

"El fin del presente Convenio es garantizar, en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física sean cuales fueren su nacionalidad o su residencia, el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona ('protección de datos')."

<sup>48</sup> Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo define como el derecho según el cual nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilícitas en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia y el derecho a la protección contra tales injerencias. Véase *Asamblea General de las Naciones Unidas*, Resolución 69/166, *El derecho a la privacidad en la era digital*, dieciocho de diciembre de dos mil catorce, p. 10.

<sup>49</sup> *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diez, párr. 119 y *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil doce, párr. 162. En el mismo sentido la Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Beyer Vs. Alemania*, sentencia de 30 de enero de 2020, párr.. 73.

<sup>50</sup> *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, sentencia de primero de julio de dos mil seis, párr. 193 y 194, *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia de seis de julio de dos mil nueve, párr. 113 y *Caso Tristán Doroso Vs. Panamá*, sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, párr. 55.



de la propia vida, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de la información personal hacia el público.

123. Ha puntualizado que el artículo 11.2 de la Convención Americana protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado. Sin embargo, eso no significa que el Estado cumpla sus obligaciones convencionales con el solo hecho de abstenerse de realizar tales conductas. Además, el artículo 11.3 de la Convención impone a los Estados el deber brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias, en consecuencia, tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas, así como también de las personas o instituciones privadas.<sup>51</sup>

124. No obstante, el tribunal interamericano ha precisado también que este derecho, como cualquier otro, no es absoluto, por lo que puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática.<sup>52</sup>

125. En concordancia con el tribunal interamericano, este Tribunal Pleno ha establecido respecto "*de lo privado*" que sus rasgos característicos se refieren a aquello que no atañe a la vida pública, sino al ámbito reservado frente a la acción y al conocimiento de los demás, a lo que se desea compartir con aquellos que uno elige, a las actividades de las personas en la esfera particular relacionadas con el hogar y la familia, así como a los actos que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> *Caso Fontevecchia t D'Amico Vs. Argentina*. Sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil once, párr. 48 y 49.

<sup>52</sup> *Cfr. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, párr. 56 y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia de seis de julio de dos mil nueve, párr. 116.

<sup>53</sup> Contradicción de tesis 56/2011. Resuelta por sentencia de treinta de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández,



126. En consecuencia, ha reconocido que el derecho a la privacidad constituye una expresión de la dimensión externa del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la cual protege esta "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.<sup>54</sup>

127. Se apela al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. Inclusive se ha precisado que esta protección no se limita a un espacio físico, sino que se extiende como un impedimento para *cualquier interferencia* o molestia que pudiera efectuarse, por *cualquier medio*, en un ámbito reservado de la vida personal.<sup>55</sup>

---

Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza.

<sup>54</sup> Registro digital: 2019357. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 4/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 491, tipo: Jurisprudencia.

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA. La libertad 'indefinida' que es tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad complementa las otras libertades más específicas, tales como la libertad de conciencia o la libertad de expresión, puesto que su función es salvaguardar la 'esfera personal' que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica 'libertad de acción' que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una 'esfera de privacidad' del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal. Al respecto, si bien en un plano conceptual puede trazarse esta distinción entre los aspectos externos e internos, resulta complicado adscribir los casos de ejercicio de este derecho a una sola de estas dimensiones. Ello es así, porque las acciones que realizan los individuos en el ejercicio de su autonomía personal suponen la decisión de llevar a cabo esa acción, al tiempo que las decisiones sobre aspectos que en principio sólo incumben al individuo normalmente requieren de ciertas acciones para materializarlas. En todo caso, parece que se trata de una cuestión de énfasis. Así, mientras que hay situaciones en las que el aspecto más relevante de la autonomía personal se aprecia en la acción realizada, existen otras situaciones en las que el ejercicio de la autonomía se observa más claramente a través de la decisión adoptada por la persona."

<sup>55</sup> Registro digital: 169700. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: 2a. LXIII/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 229, tipo: Aislada.



128. Bajo esa lógica, este Alto Tribunal ha sido constante en señalar que la protección efectiva de este derecho provee de las condiciones adecuadas para el despliegue de la individualidad de la persona, su autonomía y libertad.<sup>56</sup>

"DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida."

Registro digital: 2005525. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. XLIX/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 641, tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO. Al igual que otros derechos fundamentales, el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en éste no sean abusivas o arbitrarias. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias de terceros o de la autoridad pública, y prohíbe ese tipo de injerencias en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de ésta, como la vida privada de sus familias. Ahora bien, el Estado debe adoptar medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por personas ajenas, pero no puede impedir a quien decide difundir aspectos de su vida privada que lo haga, so pretexto de proteger a la familia, pues en ese caso, ya no se está frente a la difusión de la información por parte de un tercero, que es ajeno a ésta, sino que se estaría limitando el derecho de una persona de divulgar la información que le es propia. En resumen, lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las convenciones internacionales buscan impedir es que terceros difundan información de la vida privada ajena, sin consentimiento del titular; de ahí que si la injerencia en la vida privada de que se duele el tercero perjudicado, consiste en la difusión que hicieron otros miembros de su familia, sobre hechos que conciernen a la vida privada de ellas, y que involucran a éste, como causante de la afectación sufrida por ellas, entonces no puede considerarse que dicha difusión resulte arbitraria o abusiva, puesto que se realizó en ejercicio del legítimo derecho que les asiste de difundir información que les es propia, en la medida en que sea veraz, y que las expresiones utilizadas estén protegidas constitucionalmente, por no ser absolutamente vejatorias, esto es, ofensivas, oprobiosas o impertinentes, según el contexto."

<sup>56</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 2044/2008, aprobada por la Primera Sala el diecisiete de junio de dos mil nueve por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 6/2009, aprobada por la Primera Sala el siete de octubre de dos mil nueve por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 3/2011, aprobada por la Primera Sala el treinta de enero de



129. De ahí que a nivel internacional se haya reconocido la vinculación de este derecho con un amplio abanico de otros derechos, como el derecho a una vivienda adecuada;<sup>57</sup> el derecho a la salud;<sup>58</sup> el derecho a la igualdad;<sup>59</sup> los derechos reproductivos; la protección en caso de desalojos forzados;<sup>60</sup> la inviolabilidad de la correspondencia,<sup>61</sup> de las comunicaciones telefónicas, telegáficas o de otro tipo; los registros en el domicilio; los registros personales y corporales,<sup>62</sup> o el régimen de recopilación y registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos.<sup>63</sup>

dos mil trece por unanimidad de cinco votos; sentencia recaída al amparo directo 4/2011, aprobada por la Primera Sala el treinta de enero de dos mil trece por unanimidad de cinco votos; amparo directo en revisión 402/2007; sentencia recaída al amparo directo 28/2010, aprobada por la Primera Sala el veintitrés de noviembre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos.

<sup>57</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

<sup>58</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

<sup>59</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, artículo 3. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

<sup>60</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 7, el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados.

<sup>61</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 16, artículo 17. Derecho a la intimidad.

<sup>62</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12).

<sup>63</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 16, artículo 17. Derecho a la intimidad. En la misma línea véase la tesis: Registro digital: 165823. Instancia: Primera Sala. Novena Época, Materia constitucional. Tesis: 1a. CCXIV/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 277, tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo 'privado'. Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los



130. Ahora bien, se ha explicado que el derecho a la "vida privada" está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos *internos* al propio concepto como por motivos *externos*.<sup>64</sup>

registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad –para el desarrollo de su autonomía y su libertad–. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular."

<sup>64</sup> Registro digital: 165824. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CCXIII/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 276, tipo: Aislada.

"DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA. El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la



131. La *variabilidad interna* del derecho a la privacidad alude al hecho de que el comportamiento de los titulares del mismo puede influir en la determinación de su ámbito de protección, lo que significa que forma parte del derecho a la privacidad la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Por ejemplo, algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Así, aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de dicho ámbito de protección.

132. Por su parte, la *variabilidad externa* del derecho a la vida privada deriva de la existencia de límites externos al derecho, alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido *prima facie* de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en casos concretos una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses que apunten en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo.

133. Dentro de este ámbito general de protección del derecho a la privacidad, se ha identificado el denominado derecho a la intimidad, el cual se encuentra integrado con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar de una persona. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad como núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esen-

---

extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la *variabilidad externa* deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido *prima facie* de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional."



cial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad lo radicalmente vedado.<sup>65</sup>

134. Por ejemplo, se ha expresado que la información atinente al origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana constituyen datos sensibles, en tanto pueden afectar la esfera más íntima de su titular, pues su utilización indebida puede dar origen a discriminación o implicar un riesgo para la persona, por lo que cuentan con una protección especial.<sup>66</sup>

135. Ahora bien, es importante señalar que en las modernas sociedades de la información, las potenciales agresiones que la posesión de la información personal organizada representan para la intimidad, tienen una relevancia pública enorme, ya que el derecho a la intimidad, además de tener un aspecto de pro-

<sup>65</sup> Registro digital: 171883. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia penal. Tesis: 1a. CXLIX/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, página 272, tipo: Aislada.

"VIDA PRIVADA E INTIMIDAD. SI BIEN SON DERECHOS DISTINTOS, ÉSTA FORMA PARTE DE AQUÉLLA. La vida se constituye por el ámbito privado reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, mientras que la intimidad se integra con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, cuyo conocimiento se reserva para los integrantes de la unidad familiar. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad como el núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad –como parte de aquélla– lo radicalmente vedado, lo más personal; de ahí que si bien son derechos distintos, al formar parte uno del otro, cuando se afecta la intimidad, se agravia a la vida privada."

<sup>66</sup> Acción de inconstitucionalidad 21/2013. Resuelta por sentencia de tres de julio de dos mil trece, aprobada en este punto por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas con precisiones en cuanto a las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto a las consideraciones, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a las consideraciones, Valls Hernández con precisiones en cuanto a las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

En el mismo sentido el artículo 6 del Convenio 108.

"Artículo 6. Categorías particulares de datos

"Los datos de carácter personal que revelen el origen racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas u otras convicciones, así como los datos de carácter personal relativos a la salud o a la vida sexual, no podrán tratarse automáticamente a menos que el derecho interno prevea garantías apropiadas. La misma norma regirá en el caso de datos de carácter personal referentes a condenas penales."



tección de bienes individuales, tiene una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas porque, bien entendido, constituye una condición necesaria para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

136. En efecto, se ha reconocido que actualmente nos desarrollamos en un contexto en el que las tecnologías de las comunicaciones globales y las prácticas mediáticas plantean serios y crecientes desafíos para las nociones fundamentales, tales como privacidad, protección de datos y reputación, así como para la necesidad crucial de proteger y promover la libertad de expresión y de prensa y el libre flujo de información transfronteriza.<sup>67</sup>

137. La creciente sofisticación de la tecnología de la información digital permite a las entidades privadas, así como a los gobiernos, la posibilidad de recabar, analizar y diseminar mayor cantidad de información personal y más rápidamente que nunca. Por otro lado, los nuevos avances en lo que hace a la investigación y al cuidado médico, a las telecomunicaciones, a los sistemas de transporte avanzados y a las transferencias financieras han incrementado de manera dramática el nivel de información generado por cada individuo, lo que exige el despliegue de acciones y medidas por parte de los Estados a fin de proteger de manera efectiva a las personas.<sup>68</sup>

138. Ante tal contexto, un aspecto primordial en el entendimiento de estos derechos es que han dejado de constituir solamente un mecanismo de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse también en un **derecho activo de control sobre la información personal, y del uso que se le dé**, la denominada *autodeterminación informativa*.<sup>69</sup>

139. Es precisamente en este ámbito donde se inserta la protección de los datos personales.

<sup>67</sup> "Comentarios preliminares sobre una declaración de principios para la protección de la privacidad y de los datos personales de las Américas", presentados por el doctor David P. Stewart y publicados por el Comité Jurídico Interamericano mediante su informe CJI/doc.382/11.

<sup>68</sup> Ídem.

<sup>69</sup> Amparo en revisión 884/2018. Resuelto por sentencia de quince de mayo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



140. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la protección de datos personales tiene su núcleo en la noción de intimidad y privacidad.<sup>70</sup>

141. La protección de datos personales es una expresión de la *autodeterminación informativa*, referida a la facultad de cada persona para decidir libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, teniendo en todo momento derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.<sup>71</sup>

142. Sobre esta materia, resultan orientadores los *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de los Datos Personales* adoptados por el Comité Jurídico Interamericano,<sup>72</sup> (*en adelante el CJI*) con el objeto de poder contribuir en los países americanos al desarrollo de un marco vigente para salvaguardar los derechos de la persona a la protección de sus datos personales y a la autodeterminación informativa (*en adelante "los Principios del CJI"*).

143. El objetivo de estos principios es proteger a las personas de la recopilación, el uso, la retención y la divulgación ilícitos o innecesarios de datos personales, proporcionando los **elementos básicos de una protección efectiva**, desplegando su ámbito de aplicación sobre aquellos datos recopilados o administrados por entidades públicas o privadas existentes en cualquier soporte físico o digital.

144. Igualmente, útiles resultan los "*Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos*", aprobados por unanimidad en el XV

<sup>70</sup> Amparo en revisión 884/2018. Resuelto por sentencia de quince de mayo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

<sup>71</sup> Acción de inconstitucionalidad 101/2017 y su acumulada. Resuelta por sentencia de siete de mayo de dos mil diecinueve, aprobada en este punto 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 apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de la mayoría de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>72</sup> "*Principios actualizados sobre la privacidad y la protección de los datos personales con anotaciones*" adoptados mediante la resolución CJI/RES.266 (XCVIII/21), de nueve de abril de dos mil veintiuno.



Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, celebrado el veinte de junio de dos mil diecisiete, en Santiago de Chile (*en adelante "Los Estándares Iberoamericanos"*).

145. En ellos se contiene un conjunto de directrices orientadoras que pretenden garantizar el ejercicio y tutela efectivos del derecho a la protección de datos personales, así como facilitar el flujo de estos datos a fin de coadyuvar con el crecimiento económico y social de la región, proporcionando un conjunto de principios y derechos comunes que los Estados miembros puedan adoptar y desarrollar en sus legislaciones nacionales logrando contar con reglas homogéneas en la región.

146. Finalmente, encontramos el ya citado Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, el cual en su artículo 1 establece que su fin es garantizar en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física sean cuales fueren su nacionalidad o su residencia, el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona ("protección de datos").

147. Ahora bien, estos instrumentos internacionales son coincidentes en definir los datos personales como la información que identifica o puede usarse de manera razonable para identificar a una persona física de forma directa o indirecta, especialmente por referencia a un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o a uno o más factores referidos específicamente a su identidad física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural o social. Incluye información expresada en forma numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, alfanumérica, acústica, electrónica, visual o de cualquier otro tipo.

148. Igualmente, identifican los datos personales sensibles como esta categoría más estrecha que abarca los datos que afectan a los aspectos más íntimos de las personas. Según el contexto cultural, social o político, esta categoría podría abarcar, por ejemplo, datos relacionados con la salud personal, las preferencias sexuales o vida sexual, las creencias religiosas, filosóficas o morales, la afiliación sindical, los datos genéticos, los datos biométricos dirigidos a



identificar de manera unívoca a una persona física, las opiniones políticas o el origen racial o étnico, información sobre cuentas bancarias, documentos oficiales, información recopilada de niños y niñas o geolocalización personal.

149. Cabe precisar que estos conceptos coinciden con las definiciones incorporadas por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.<sup>73</sup>

150. Sobre esta base conceptual, debe decirse que la protección de los datos personales es de importancia fundamental para que una persona pueda disfrutar de su derecho a la vida privada, de ahí que deban establecerse garantías adecuadas a fin de impedir cualquier uso de estos datos que pueda ser incompatible con el debido goce de este derecho. Esta necesidad es aún mayor cuando se trata de la protección de datos personales sometidos a tratamiento automatizado, sobre todo cuando se utilizan con fines policiales. El derecho interno debe garantizar que los datos objeto de tratamiento sean pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que se almacenan; y se conserven

<sup>73</sup> LGPDPSO

"Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"IX. Datos personales: cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información;

"X. Datos personales sensibles: aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa mas no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual."

LFPDPPP

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"V. Datos personales: cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

"VI. Datos personales sensibles: aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual."



en una forma que permita la identificación de los interesados durante un tiempo no superior al necesario para la finalidad para la que se almacenan. También se deben establecer garantías adecuadas de que los datos personales conservados estén protegidos eficazmente contra el uso indebido y el abuso. Estas salvaguardas requieren de una mayor fuerza en lo que respecta a la protección de las categorías especiales de datos más sensibles.<sup>74</sup>

151. Sobre los datos personales sensibles, el Principio Nueve del CJI establece lo siguiente:

"Algunos tipos de datos personales, teniendo en cuenta su sensibilidad en contextos particulares, son especialmente susceptibles de causar daños considerables a las personas si se hace mal uso de ellos. Las categorías de estos datos y el alcance de su protección deberían indicarse claramente en la legislación y normativas nacionales. Los responsables de los datos deberían adoptar medidas de privacidad y de seguridad reforzadas que sean acordes con la sensibilidad de los datos y su capacidad de hacer daño a los titulares de los datos."

152. Al respecto, el Comité Jurídico Interamericano señala que estos datos merecen protección especial puesto que, si se manejan o se divulgan de manera indebida, darían lugar a una intrusión profunda en la dignidad personal, el honor de la persona afectada y sus libertades fundamentales, pudiendo desencadenar una discriminación ilícita o arbitraria o causar un riesgo de graves perjuicios para su titular.

153. Es por esto que se indica que, como regla general, los datos personales sensibles no deberían ser tratados,<sup>75</sup> excepto cuando el titular haya otorgado su consentimiento explícito para ello, o cuando sea estrictamente necesario

<sup>74</sup> Véase Corte Europea de Derecho Humanos, Caso S. y Marper Vs. Reino Unido, sentencia de cuatro de diciembre de dos mil ocho, párr. 103.

<sup>75</sup> De conformidad con este instrumento, el tratamiento de datos se define de la siguiente manera: "... se usa en un sentido amplio y abarca toda operación o conjunto de operaciones realizado con datos personales, incluyendo, de manera enunciativa mas no limitativa, la recopilación, acceso, organización, adaptación, indexación, aprovechamiento, registro, almacenamiento, alteración, recuperación, divulgación o transferencia."



para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y obligaciones específicas del responsable de datos,<sup>76</sup> o para dar cumplimiento a un mandato legal, razones de seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud pública, o salvaguarda de derechos y libertades de terceros; lo que claramente impone una fuerte limitación frente al tratamiento de este tipo de información.

154. Por su parte, los estándares Iberoamericanos establecen lo siguiente:

"9. Tratamiento de datos personales de carácter sensible

"9.1. Por regla general, el responsable no podrá tratar datos personales sensibles, salvo que se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

"a. Los mismos sean estrictamente necesarios para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones y obligaciones expresamente previstas en las normas que regulan su actuación.

"b. Se dé cumplimiento a un mandato legal.

"c. Se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del titular.

"d. Sean necesarios por razones de seguridad nacional, seguridad pública, orden público, salud pública o salvaguarda de derechos y libertades de terceros.

"9.2. La legislación nacional de los Estados Iberoamericanos aplicable en la materia podrá establecer excepciones, garantías y condiciones adicionales para asegurar el debido tratamiento de los datos personales sensibles, de conformidad con su derecho interno."

155. Ahora bien, de todo lo expuesto hasta este punto es posible afirmar que esta trilogía de derechos de la que hemos hablado, aunque distinguibles y

---

<sup>76</sup> De conformidad con este instrumento, el responsable de los datos se define de la siguiente manera: "... se refiere a la persona física o jurídica, entidad privada, autoridad pública u otro organismo u organización o servicio que (solo o junto con otros) se encarga del tratamiento y la protección de los datos personales en cuestión. Tales personas determinan el contenido, las finalidades y el uso de los datos personales."



autónomos, se encuentran estrechamente vinculados entre sí, puesto que la interdependencia que existe entre sus respectivos ámbitos de tutela dan lugar a un "*bloque de defensa*" el cual busca proteger al individuo de *cualquier interferencia* o molestia que pudiera efectuarse sobre la esfera de su privacidad –entendida en sentido lato–, por *cualquier medio*, ya sea que provengan de particulares, o bien, del propio Estado.

156. Dentro de dicho bloque destaca este "*ámbito de lo íntimo*" el cual se relaciona con los aspectos más personales e íntimos del sujeto, que exigen una **protección reforzada**, pues su utilización indebida se traduce en una intromisión grave en la esfera de su titular, en la medida en que puede dar origen a discriminación o conllevar un grave riesgo para su persona. Una de sus manifestaciones, son los datos personales sensibles.

157. Igualmente, debe resaltarse que, siguiendo al Tribunal Interamericano,<sup>77</sup> esta Corte Suprema ha reconocido que estos derechos han dejado de ser solo un ámbito de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse ahora en un conjunto de **podere**s **activos** de conocimiento, acceso y control de la información personal dando lugar a llamada *autodeterminación informativa*, es decir, el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a nuestros datos personales.<sup>78</sup>

158. En esa tesitura, para este Tribunal Pleno resulta de la mayor importancia precisar que esta autodeterminación informativa se desdobra en dos esferas de protección que, aunque estrechamente vinculadas, deben distinguirse a fin de proteger de manera eficaz dicho ámbito de tutela. Así, la autodeterminación informativa protege a la persona frente a: *i*) la **recopilación y conservación** de su información privada y datos personales (incluyendo la información relativa a la intimidad y datos sensibles); y, *ii*) el **uso** que se le dé a esta información, lo cual incluye el **acceso** por parte de terceros, sean particulares o el Estado.

<sup>77</sup> *Caso Fontevecchia t D'Amico Vs. Argentina*. Sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil once, párr. 48.

<sup>78</sup> A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Tecnos, 9a. ed (1a. ed. 1984), Madrid. pp. 356 y ss.



159. Desde luego, se reconoce que la recopilación y conservación de esta información normalmente se encamina a un posible acceso posterior por parte de terceros; sin embargo, lo cierto es que aunque estrechamente relacionadas, constituyen dos tipos de afectaciones distintas sobre la privacidad y la autodeterminación informativa, de ahí que cada una de ellas debe justificarse por separado, mediante un examen específico a la luz del objetivo que pretende justificarlas y la razonabilidad sobre la afectación que introducen.<sup>79</sup>

160. Sólo a través de la limitación de cada una de estas interferencias podrá evaluarse si su eventual efecto acumulativo, combinado con sólidas salvaguardas, permite reconocer la razonabilidad de dicha interferencia.

161. Bajo estas consideraciones, debe concluirse que la protección de este *bloque* se erige como un aspecto fundamental en el desarrollo de sociedades democráticas, dado que dicha esfera proporciona a las personas las condiciones necesarias para el despliegue de su individualidad, autonomía y libertad, de ahí que figure como un presupuesto necesario para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

162. Sin embargo, se reitera lo expuesto en párrafos precedentes, pues actualmente nos desarrollamos en un contexto en el que las tecnologías de las comunicaciones globales y las prácticas mediáticas plantean serios y crecientes desafíos para las nociones fundamentales tales como privacidad, protección de datos y reputación, así como para la necesidad crucial de proteger y promover la libertad de expresión y de prensa y el libre flujo de información transfronteriza.<sup>80</sup>

163. La creciente sofisticación de la tecnología de la información digital permite a las entidades privadas, así como a los gobiernos, la posibilidad de

---

<sup>79</sup> Sobre este punto el Alto Comisionado de Naciones Unidas ha sostenido que: "... la recopilación y conservación de datos de las comunicaciones equivale a una injerencia en la vida privada, independientemente de si posteriormente se consultan o utilizan esos datos ...". Véase Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "*El derecho a la privacidad en la era digital*", A/HRC/27/37, treinta de junio de dos mil catorce, párr. 20.

<sup>80</sup> "*Comentarios preliminares sobre una declaración de principios para la protección de la privacidad y de los datos personales de las Américas*", presentados por el doctor David P. Stewart y publicados por el Comité Jurídico Interamericano mediante su informe CJI/doc.382/11.



recabar, analizar y diseminar mayor cantidad de información personal y más rápidamente que nunca. Por otro lado, los nuevos avances en lo que hace a la investigación y al cuidado médico, a las telecomunicaciones, a los sistemas de transporte avanzados y a las transferencias financieras han incrementado de manera dramática el nivel de información generado por cada individuo, lo que exige el despliegue de acciones y medidas por parte de los Estados a fin de proteger de manera efectiva a las personas.<sup>81</sup>

164. En ese sentido, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión señaló que un rasgo común en el derecho es que, debido a que los derechos a la vida privada y a la libertad de expresión son tan fundamentales para la dignidad humana y la gobernanza democrática, las restricciones deben delimitarse de cerca, establecerse en la ley y aplicarse estrictamente y sólo en circunstancias excepcionales. Puntualizó que, en la era digital, proteger esos derechos exige una vigilancia excepcional.<sup>82</sup>

*ii) Afectación prima facie de los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.*

165. Delimitado de esta forma el ámbito de protección desplegado por estos derechos, corresponde ahora verificar si el Decreto impugnado a partir de la regulación que impone, genera un impacto en dicho ámbito de tutela.

166. Para ello, es necesario analizar el texto de las normas que integran el referido Decreto, el cual se transcribe a continuación:

"De las atribuciones del instituto y de su composición

"Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al instituto:

"...

<sup>81</sup> Ídem.

<sup>82</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, A/HRC/29/32, Asamblea General de Naciones Unidas, veintidós de mayo de dos mil quince, párr. 15.



"XLII Bis. Instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; procurar su buen funcionamiento y el intercambio de información con las autoridades competentes, así como establecer los procedimientos para validar la información que deba incorporarse al mismo conforme a los sistemas informáticos y procedimientos que establezca para tal efecto; ..."

#### "Título séptimo

#### "Del Registro Público de Telecomunicaciones

"Artículo 176. El instituto llevará el Registro Público de Telecomunicaciones, el cual estará integrado por el Registro Público de Concesiones, el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y las disposiciones aplicables que se emitan."

#### "Capítulo I Bis

#### "Del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil

"Artículo 180 Bis. El instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración y cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

"El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil presume, con independencia de lo previsto en las leyes aplicables, la existencia de la misma, su pertenencia a la persona que aparece en aquél como titular o propietaria, así como la validez de los actos jurídicos que se relacionan con el respectivo contrato de prestación de servicios en sus diferentes modalidades y que obran en el padrón salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones jurídicas aplicables."



"Artículo 180 Ter. El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil contendrá, sobre cada línea telefónica móvil, la información siguiente:

"I. Número de línea telefónica móvil;

"II. Fecha y hora de la activación de la línea telefónica móvil adquirida en la tarjeta SIM;

"III. Nombre completo o, en su caso, denominación o razón social del usuario;

"IV. Nacionalidad;

"V. Número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población del titular de la línea;

"VI. Datos biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el instituto;

"VII. Domicilio del usuario;

"VIII. Datos del concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, de los autorizados;

"IX. Esquema de contratación de la línea telefónica móvil, ya sea postpago o prepago, y

"X. Los avisos que actualicen la información a que se refiere este artículo.

"Para efectos de este artículo, se entenderá como tarjeta SIM al dispositivo inteligente desmontable utilizado en los equipos móviles, con objeto de almacenar de forma segura la clave de servicio del suscriptor usada para identificarse ante determinada red."

"Artículo 180 Quáter. El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será obligatorio para el usua-



rio, quien deberá proporcionar identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica móvil, en términos de lo establecido en la presente ley y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el instituto."

"Artículo 180 Quintes. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán recabar e ingresar la información sobre la identidad, datos biométricos y domicilio del usuario, así como proporcionar la información con la cual se integrará el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

"Para efectos de lo anterior se utilizarán medios digitales y se permitirán medios remotos, siempre que se garantice la veracidad e integridad de la información, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que emita el instituto.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, registrarán la información relativa a altas, bajas, y demás movimientos asociados a la línea telefónica móvil, que permitan mantener actualizado el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

"Los avisos a que se refiere el artículo 180 Ter, fracción X, de esta ley se presentarán por los medios y en los plazos que se establezcan en las disposiciones administrativas de carácter general que emita el instituto, considerando las tecnologías y métodos más modernos y de fácil utilización.

"En caso de que el aviso contenga datos equívocos o incongruentes con los asientos que obren en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el instituto prevendrá al concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, al autorizado que haya presentado el aviso para que realice las aclaraciones respectivas, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables.

"El usuario titular del servicio que no reconozca como propio un número de línea telefónica móvil vinculado a su nombre o denominación social, podrá solicitar al instituto, al concesionario de telefonía o, en su caso, al autorizado, la



actualización de la información correspondiente o su baja del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas aplicables.

"La baja de un número de línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil no implica la eliminación del registro correspondiente, el registro del número asociado a dicha persona se mantendrá por un plazo de seis meses."

"Artículo 180 Sextus. El instituto validará y corroborará la información del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil conforme a los sistemas y procedimientos informáticos que resulten aplicables y, en su caso, podrá solicitar a los concesionarios las aclaraciones pertinentes sobre los datos registrados."

"Artículo 180 Septimus. El instituto habilitará los mecanismos de consulta para que cualquier persona física o moral que acredite fehacientemente su personalidad pueda consultar únicamente los números telefónicos que le están asociados."

"La información contenida en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil a que se refiere el artículo 180 Bis será confidencial y reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares."

"Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente de acuerdo con lo establecido en los artículos 189 y 190 de esta ley y demás disposiciones relativas."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:



"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;



"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, los cuales deberán informarse al instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares;

"III. Entregar los datos conservados a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, que así lo requieran, conforme a sus atribuciones, de conformidad con las leyes aplicables.

"Queda prohibida la utilización de los datos conservados para fines distintos a los previstos en este capítulo, cualquier uso distinto será sancionado



por las autoridades competentes en términos administrativos y penales que resulten.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;

"IV. Contar con un área responsable disponible las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año, para atender los requerimientos de información, localización geográfica e intervención de comunicaciones privadas a que se refiere este título.

"Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a los titulares de las instancias a que se refiere el artículo 189 de esta ley el nombre del responsable de dichas áreas y sus datos de localización; además deberá tener facultades amplias y suficientes para atender los requerimientos que se formulen al concesionario o al autorizado y adoptar las medidas necesarias. Cualquier cambio del responsable deberá notificarse previamente con una anticipación de veinticuatro horas;

"V. Establecer procedimientos expeditos para recibir los reportes de los usuarios del robo o extravío de los equipos o dispositivos terminales móviles y para que el usuario acredite la titularidad de los servicios contratados. Dicho reporte deberá incluir, en su caso, el código de identidad de fabricación del equipo;

"VI. Realizar la suspensión del servicio de los equipos o dispositivos terminales móviles reportados como robados o extraviados, a solicitud del titular, y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

"Los concesionarios deberán celebrar convenios de colaboración que les permitan intercambiar listas de equipos de comunicación móvil reportados por sus respectivos clientes o usuarios como robados o extraviados, ya sea que los reportes se hagan ante la autoridad competente o ante los propios concesionarios;



"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier esquema de contratación reportadas por los titulares o propietarios, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas, y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; así como, realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía móvil cuando así lo instruya el instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas y legales aplicables; ..."

#### "Capítulo II Bis

#### "Sanciones en materia del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil

"Artículo 307 Bis. Los concesionarios de telecomunicaciones o, en su caso, los autorizados, incurrirán en relación con el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, en las infracciones siguientes:

"I. Efectuar extemporáneamente el registro de un número de línea telefónica móvil, excediendo los plazos previstos en las disposiciones administrativas de carácter general;

"II. No registrar un número de línea telefónica móvil;

"III. No registrar las modificaciones o presentar los avisos que actualicen la información de un registro, a que se refiere el artículo 180 Ter de esta ley;

"IV. Hacer uso indebido de las constancias, documentos y demás medios de identificación, relacionados con el registro de un número de línea telefónica móvil;

"V. Alterar, omitir, simular o permitir registros o avisos en forma ilícita, registrar datos falsos, proporcionar información falsa o facilitar información a usuarios o terceros que no tengan derecho, acceder sin autorización a la información del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o no denunciar alguna irregularidad teniendo la obligación de hacerlo, y



"VI. Hacer uso de la información, documentos o comprobantes del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, para obtener un lucro indebido, directamente o por interpósita persona."

"Artículo 307 Ter. A quien cometa las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se le impondrán las multas siguientes:

"I. De 20 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a la comprendida en la fracción I;

"II. De 500 a 1,000 Unidades de Medida y Actualización, a las referidas en las fracciones II y III;

"III. De 2,000 a 4,000 Unidades de Medida y Actualización, a la prevista en la fracción IV;

"IV. De 10,000 a 15,000 Unidades de Medida y Actualización, a la señalada en la fracción V, y

"V. De dos a tres veces el lucro indebido obtenido para la comprendida en la fracción VI."

"Artículo 307 Quáter. La aplicación de las sanciones a que se refiere este título, se hará considerando las circunstancias en que se cometió la infracción, así como la capacidad económica del infractor. Dichas sanciones no lo liberan del cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, y se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que le resulte."

"Artículo 307 Quintus. Para la determinación y cuantificación de las multas a que se refiere este capítulo se aplicará lo dispuesto en el presente título."

"Transitorios

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



"Segundo. El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados serán responsables de cubrir sus costos de implementación, mantenimiento y operación, incluyendo los de conectividad a los servidores del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil."

"Tercero. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

"La no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido en el párrafo anterior, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

"Cuarto. En el caso del registro de líneas telefónicas móviles, en cualquiera de sus modalidades, adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, contarán con un plazo de dos años a partir de su publicación para cumplir con las obligaciones de registro a que se refiere el presente Decreto.

"El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, durante el plazo de dos años a que hace referencia el párrafo anterior, deberán realizar una campaña de información dirigida a sus clientes, con la anticipación que les permita cumplir con su obligación de registrar y actualizar sus datos. Para tal efecto los usuarios deberán presentar ante el concesionario o autorizado de que se trate la tarjeta



SIM, así como la documentación fehaciente a que hace referencia el artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o a través de los medios tecnológicos que faciliten a los usuarios el registro. También deberán ser informados de que, en caso de no realizar dicho trámite dentro del plazo señalado, se les cancelará la prestación del servicio relacionado con la línea telefónica móvil de que se trate, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.

"Transcurrido el plazo señalado para el registro de titulares o propietarios de las líneas telefónicas móviles, el instituto solicitará a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, la cancelación en forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes."

"Quinto. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán realizar el registro de los nuevos usuarios de telefonía móvil, conforme a lo previsto en el presente Decreto, transcurrido el plazo de 6 meses contados a partir de que el instituto emita las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto."

"Sexto. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones, deberán realizar campañas y programas informativos a sus clientes o usuarios para incentivar la obligación de denunciar en forma inmediata el robo o extravío de sus equipos celulares o de las tarjetas de SIM, así como para prevenir el robo de identidad y el uso ilícito de las líneas telefónicas móviles, así como en los casos que se trate de venta o cesión de una línea telefónica móvil."

167. Entre los aspectos generales que deben destacarse de la normativa transcrita se encuentra el que su objeto es crear y regular el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (en adelante PANAUT), el cual es una base de datos que se integra por información personal e íntima de los titulares de cada línea de telefonía móvil, como nombre completo, denominación o razón social, nacio-



nalidad, número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población, datos biométricos, domicilio, entre otros.

168. La finalidad de esta base de datos, declarada por el artículo 180 Bis, es contar con una herramienta que sea útil y permita colaborar con las autoridades del Estado en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de ciertos delitos, específicamente a través de la identificación de los usuarios de una determinada línea telefónica móvil.

169. Para tal objetivo, las normas impugnadas prevén como **obligatorio** para los usuarios el registro de su línea de teléfono celular ante los concesionarios de telecomunicaciones, previéndose para tal efecto, un régimen diferenciado dependiendo de si se trata de nuevos usuarios, o bien, de usuarios que ya contaban con el servicio.

170. En el primer caso, se establece que los nuevos usuarios estarán obligados a proporcionar sus datos personales e íntimos a fin de que pueda activarse el servicio de telefonía móvil, para lo cual deberán proporcionar su identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos. Por su parte, a los usuarios que ya contaban con una línea de telefonía móvil anterior a la expedición del Decreto, se les otorga un plazo de dos años para realizar el registro de su línea, debiendo proporcionar sus datos personales y biométricos, pues de no hacerlo dicha línea les será cancelada, sin derecho a reactivación.

171. De manera correlativa, se ordena a los concesionarios de telecomunicaciones recabar la información sobre la identidad, datos biométricos y domicilio de los usuarios de telefonía móvil para después ingresarla al PANAUT. Se precisa que la instalación, operación, regulación y mantenimiento de este padrón estará a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual deberá expedir las disposiciones administrativas de carácter general para su debida operación.

172. Finalmente, se señala que las autoridades de seguridad, de procuración y administración de justicia que cuenten con la facultad expresa para requerir al referido instituto los datos del PANAUT podrán tener acceso a la información correspondiente.



173. Ante este escenario la pregunta que surge es: ¿esta reglamentación genera un impacto *prima facie* en los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales?

174. La respuesta se impone por sí misma, pues si estos derechos se interrelacionan para generar una especie de *bloque* que busca proteger la esfera privada del sujeto y mantenerla alejada del escrutinio público, es claro que dicho ámbito se ve afectado al imponer a los usuarios de telefonía móvil la obligación de entregar su información privada, íntima y datos personales, incluyendo datos sensibles, con la correlativa facultad otorgada a terceros particulares y al propio Estado para recopilarlos y poder acceder a ellos.<sup>83</sup>

175. En ese sentido, la repercusión en estos derechos también debe reconocerse desde su vertiente activa, esto es, en relación con la *autodeterminación informativa*, pues si desde esta perspectiva la persona tiene el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a sus datos personales, es claro que esta dimensión también se ve impactada por el sistema normativo que crea y regula el PANAUT.

176. Esto porque, en virtud de las normas transcritas se crea una base de datos integrada por la información y datos privados de los usuarios de telefonía móvil.

177. Sobre el particular, debe advertirse que la entrega de sus datos personales y sensibles **se impone como una obligación** al usuario de telefonía móvil, lo que significa que para efectos de dicha entrega el consentimiento del usuario no es un elemento relevante, dado que no resulta optativo para él proporcionar o no la información que le es requerida, sino más bien se le impone

<sup>83</sup> En ese sentido se pronunció la Corte Europea de Derechos Humanos en el Caso Breyer Vs. Alemania, sentencia de 30 de enero de 2020, párr. 81.

En el mismo sentido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véanse los Casos Digital Rights Ireland Ltd Vs. Minister for Communications and others, asunto C-293/12 y C-594/12, sentencia de ocho de abril de dos mil catorce, párrs. 25 a 29; y Tele2 Sverige AB y otros, C 203/15 y C-698/15, sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, párrs. 98 a 100.



como una **condición obligatoria** a fin de poder *adquirir* o *conservar* el servicio de telefonía móvil.

178. Además, el consentimiento del usuario tampoco interviene en el uso y destino que se le dará a su información, ni tampoco sobre quién podrá acceder a ella, pues estos aspectos ya vienen predeterminados por la norma, en tanto se establece que la base de datos que integra el PANAUT servirá para coadyuvar en al combate a la delincuencia, de tal suerte que será recopilada por los concesionarios de las telecomunicaciones, será administrada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y podrá ser consultada por las autoridades de procuración y administración de justicia con el objeto de satisfacer tales finalidades.

179. En consecuencia, es claro que estos elementos impactan directamente en la *autodeterminación informativa* del sujeto, pues a través de las normas combatidas se crea una base de datos integrada por la información privada y personal de los usuarios de telefonía móvil, donde, además, el consentimiento no juega un papel relevante en la entrega, manejo, uso y destino de dicha información. En ese sentido, distinguiendo entre la *recopilación* de la información privada y su **uso**, debe reconocerse que la reglamentación analizada impacta sobre ambos aspectos.

180. De manera adicional, este Tribunal Pleno considera que la intromisión que genera el PANAUT en los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales **es intensa** y para justificar esta conclusión, resulta importante tener en cuenta cuatro aspectos que derivan de la reglamentación cuestionada.

181. El primero, el tipo de información que se recaba, pues como puede apreciarse, las normas controvertidas imponen la obligación a los usuarios de telefonía móvil de proporcionar datos como su nombre completo, nacionalidad, número de identificación oficial o Clave Única de Registro de Población, domicilio y datos biométricos, **información que en su conjunto permite extraer conclusiones muy precisas sobre la vida privada de las personas**, permitiendo incluso la determinación de sus perfiles, de ahí que puede generarse en



las personas afectadas el sentimiento de que su vida privada es objeto de una vigilancia constante. Así, las características propias de este tipo de información exigen una protección reforzada a fin de evitar dejar en un grave estado de vulnerabilidad a la persona, comprometiendo la esfera más básica de su individualidad.

182. Segundo, porque dicha información se entrega directamente al Estado. En efecto, de conformidad con la normativa impugnada, **toda la información recopilada de los usuarios de telefonía móvil pasará en automático a estar en posesión del Estado**, pues se establece que una vez que los concesionarios hayan recabado dicha información deberán ingresarla al PANAUT, el cual va a ser **administrado y operado por el Estado** a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

183. Este aspecto, desde luego, contribuye y refuerza esta percepción de las personas afectadas acerca de que su vida privada es objeto de una vigilancia constante. De ahí la necesidad del establecimiento de salvaguardas importantes que eviten la arbitrariedad y el abuso en el acceso y uso de esta información.

184. Por supuesto, no pasa inadvertido que el artículo 180 Septimus establece que las autoridades de seguridad, de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuentan con la facultad expresa para requerir al instituto los datos del PANAUT, podrán acceder a la información correspondiente.

185. Sin embargo, debe reconocerse que esta disposición **no regula el acceso del Estado a la información brindada por los usuarios de telefonía móvil**, pues como se señaló, dicha posesión ya la tiene al ser el administrador y operador del PANAUT, de tal suerte que lo que regula el referido precepto **es la transferencia de estos datos** de un órgano del Estado hacia otro, del Instituto Federal de Telecomunicaciones hacia las autoridades de procuración y administración de justicia. Lo cual constituye una diferencia muy importante para efectos de la identificación de la afectación que la regulación reclamada produce en los derechos humanos en juego.



186. En ese sentido, si bien ha quedado establecido que debe distinguirse entre la recopilación y conservación de la información privada de la persona –en sentido lato– y el uso y acceso de dicha información por parte de terceros, lo cierto es que, en el caso concreto, dada la reglamentación específica que establece el Decreto controvertido, en el PANAUT la recopilación y conservación de la información traen por sí mismas el acceso a ella por parte del Estado. De ahí que en los siguientes apartados, aunque se parte de la identificación y distinción entre ambos tipos de afectaciones, lo cierto es que su estudio estará estrechamente vinculado.

187. Tercero, porque la obligación de entregar estos datos personales abarca a todas las personas, físicas o morales, que sean titulares de una línea de telefonía móvil.

188. A fin de dimensionar este aspecto, debe decirse que conforme al Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT)<sup>84</sup> emitido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, al primer trimestre de dos mil veintiuno, el número de líneas telefónicas móviles existentes era de 123'377,078 [ciento veintitrés millones trescientos setenta y siete (sic) setenta y ocho], lo que implica que hasta el año pasado existían **noventa y ocho líneas por cada cien habitantes**.

189. Esto significa que, dada la densidad de líneas de telefonía móvil que existen en el país, el Estado, a partir de la creación y regulación del PANAUT podrá recopilar, administrar, conservar y tener acceso a la información básica, privada y más íntima de casi toda la población del país, lo que refuerza esta percepción acerca del establecimiento de un sistema generalizado de vigilancia por parte del Estado.

190. Cuarto, la temporalidad, pues del análisis del Decreto combatido no se advierte la existencia de algún precepto que establezca el tiempo por el cual el Estado podrá conservar la información privada de los usuarios, lo que permite inferir entonces, que dicha conservación de realizar por tiempo indefinido, es

<sup>84</sup> Consultable en el siguiente enlace: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/informacionEstadistica.xhtml>.



decir, la afectación a los derechos fundamentales de los usuarios tendrá un carácter permanente.

191. Así, derivado de la valoración conjunta de estos cuatro elementos es posible concluir que el Decreto impugnado no sólo genera una afectación *prima facie* en los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, sino que además, dicha injerencia **es fuerte**, pues, a partir del registro de los titulares de cada línea de telefonía móvil en el país, se crea una base de datos con la información privada e íntima de casi toda la población, la cual será administrada y operada por el Estado de manera permanente, condiciones que colocan a los derechos fundamentales en juego en una grave situación de riesgo.

192. Lo anterior implica que el Decreto impugnado satisface la primera etapa de la prueba de proporcionalidad, pues ha quedado demostrado que su ámbito regulativo impacta *fuertemente* en la esfera de protección garantizada por los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

193. Sentada esta conclusión, y de conformidad con la metodología definida en la presente resolución, lo procedente es pasar a la segunda etapa, es decir, analizar si esta afectación *prima facie* en los derechos fundamentales es razonable a la luz de las distintas gradas que integran el referido test.

194. Sin embargo, antes de proceder a dicho análisis, este Tribunal Pleno considera de gran utilidad referir lo expuesto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe anual denominado "*El derecho a la privacidad en la era digital*".<sup>85</sup> Esto porque en dicho documento se esbozan una serie de parámetros y lineamientos que configuran un preámbulo idóneo del estudio que se desarrollará en los siguientes apartados.

195. En efecto, en el referido informe se explica que, en la era digital, las tecnologías de la comunicación también han aumentado la capacidad de los gobiernos, las empresas y los particulares para realizar actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos.

<sup>85</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "*El derecho a la privacidad en la era digital*", A/HRC/27/37, 30 de junio de 2014.



196. Los avances tecnológicos han significado que la eficacia de la vigilancia realizada por el Estado ya no se ve limitada por su magnitud o duración. La disminución de los costos de tecnología y almacenamiento de datos ha eliminado los inconvenientes financieros o prácticos de la vigilancia. El Estado no había tenido nunca la capacidad de que dispone actualmente para realizar actividades de vigilancia simultáneas, invasivas, con objetivos precisos y a gran escala. Es decir, las plataformas tecnológicas de las que depende crecientemente la vida política, económica y social a nivel mundial no sólo son vulnerables a la vigilancia en masa, sino que en realidad pueden facilitarla.

197. Los ejemplos de actividades de vigilancia digital declaradas y encubiertas en jurisdicciones de todo el mundo se han multiplicado y la vigilancia en masa por parte de los gobiernos se ha revelado como un hábito peligroso y no como una medida excepcional.

198. Por tanto, se reconoció que **toda captura de datos de las comunicaciones es potencialmente una injerencia en la vida privada**, precisándose incluso que la recopilación y conservación de datos de las comunicaciones equivale a una injerencia en la vida privada, independientemente de si posteriormente se consultan o utilizan esos datos. Incluso la mera posibilidad de que pueda captarse información de las comunicaciones crea una injerencia en la vida privada y puede tener un efecto negativo en derechos como los relativos a la libertad de expresión y de asociación. La mera existencia de un programa de vigilancia en masa crea, por tanto, una injerencia en la privacidad. **Incumbiría al Estado demostrar que tal injerencia no es arbitraria ni ilegal.**

199. Inclusive, se puntualizó que la vigilancia en masa, la interceptación de las comunicaciones digitales y la recopilación de datos personales, son susceptibles de afectar no sólo el derecho a la privacidad de las personas, sino también otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, a buscar, recibir y difundir información; el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y el derecho a la vida familiar. Todos esos derechos están estrechamente vinculados con el derecho a la privacidad y cada vez más se ejercen a través de los medios digitales.

200. Es por esta razón que se considera que toda limitación a los derechos a la privacidad debe estar prevista en la ley, la cual debe ser lo suficientemente



accesible, clara y precisa para que una persona pueda leerla y saber quién está autorizado a realizar actividades de vigilancia de datos y en qué circunstancias. Además, la limitación debe ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, así como proporcional al objetivo y la opción menos perturbadora de las disponibles. Uno de los factores que deben considerarse al determinar la proporcionalidad es qué se hace con los datos a granel y quién pueden acceder a ellos una vez recopilados.

201. Explicó que debe demostrarse que la limitación impuesta al derecho (una injerencia en la vida privada, por ejemplo, con el fin de proteger la seguridad nacional o el derecho a la vida de otras personas) tiene posibilidades de alcanzar ese objetivo. Por tanto, es responsabilidad de las autoridades que deseen limitar el derecho demostrar que la limitación está relacionada con un objetivo legítimo. Además, las limitaciones al derecho a la privacidad no deben vaciar el derecho de su esencia y deben ser compatibles con otras normas de derechos humanos, incluida la prohibición de la discriminación. Si la limitación no cumple esos criterios, es ilegal y/o la injerencia en el derecho a la privacidad es arbitraria.

202. Así pues, los programas de vigilancia en masa o "a granel" pueden considerarse arbitrarios, aunque persigan un objetivo legítimo y hayan sido aprobados sobre la base de un régimen jurídico accesible. En otras palabras, no es suficiente que las medidas tengan por objeto encontrar determinadas agujas en un pajar; lo importante es el impacto de las medidas en el pajar en comparación con el riesgo de que se trate; es decir, si la medida es necesaria y proporcionada.

203. En esa misma línea de razonamiento, la Corte Europea de Derechos Humanos señaló que la protección de los datos personales es de importancia fundamental para que una persona disfrute de su derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En ese sentido, estableció que el derecho interno debe ofrecer garantías adecuadas para impedir cualquier uso de los datos personales que pueda ser incompatible con las garantías del referido artículo.

204. Precisó que la necesidad de tales garantías es aún mayor cuando se trata de la protección de datos personales sometidos a tratamiento, sobre todo



cuando se utilizan con fines policiales. El derecho interno debe garantizar, en particular, que dichos datos sean pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que se almacenan; y se conserven en una forma que permita la identificación de los interesados durante un tiempo no superior al necesario para la finalidad para la que se almacenan.

205. El derecho interno también debe ofrecer garantías adecuadas de que los datos personales conservados estén protegidos eficazmente contra el uso indebido y el abuso, consideraciones que son especialmente válidas en lo que respecta a la protección de las categorías especiales de datos más sensibles.<sup>86</sup>

206. Al respecto, el Alto Comisionado se refirió a las dudas que plantea la creciente colaboración de los gobiernos con entidades del sector privado a fin de conservar datos "*por si acaso*" los necesita el gobierno. Manifestó que la conservación obligatoria de datos de terceros –característica frecuente de los regímenes de vigilancia de muchos Estados, cuyos gobiernos exigen a las compañías telefónicas y a los proveedores de servicios de Internet que almacenen los metadatos acerca de las comunicaciones y la ubicación de sus clientes para que las fuerzas del orden y los organismos de inteligencia puedan acceder posteriormente a ellos– no parece necesaria ni proporcionada.

207. De ahí que, con posterioridad, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión señalara que los Estados deben abstenerse de establecer la identificación de usuarios como condición para acceder a las comunicaciones digitales y a los servicios en línea, y de obligar a los usuarios de teléfonos móviles a registrar su tarjeta SIM.

208. Esto porque el registro obligatorio de las tarjetas SIM puede proporcionar a los gobiernos capacidad de vigilar a personas y periodistas más allá de cualquier interés legítimo. Así, la capacidad de un Estado para exigir a los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de Internet que recopilen y almacenen información sobre las actividades en línea de todos los usuarios ha

---

<sup>86</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, Caso *S. and Marper Vs. The United Kingdom*, sentencia de cuatro de diciembre de dos mil ocho, párrs. 103 y 104.



resultado de forma inevitable en que el Estado tenga la huella digital de todos los usuarios. La capacidad del Estado para recopilar y almacenar datos personales amplía su capacidad para llevar a cabo labores de vigilancia e incrementa la probabilidad de que se robe y difunda la información personal.<sup>87</sup>

209. Sobre este punto, resulta conveniente remarcar que en su informe "*El derecho a la privacidad en la era digital*" el Alto Comisionado se refirió al papel que juegan las empresas en la protección de la privacidad de las personas, pues reconoció que los gobiernos recurren cada vez más al sector privado para realizar y facilitar las actividades de vigilancia digital, inclusive señaló que ese proceso es cada vez más formalizado pues el traslado de la prestación del servicio de telecomunicaciones del sector público al sector privado ha producido una delegación de las responsabilidades policiales y cuasijudiciales a los intermediarios de Internet disfrazada de "autorregulación" o "cooperación". Así, expresó que la promulgación de leyes que obligan a las empresas a preparar sus redes para la interceptación es motivo de especial preocupación, en particular porque crea un ambiente que facilita las medidas de vigilancia exhaustiva.

210. Expuso que un Estado puede tener motivos legítimos para exigir a una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones que le proporcione datos de sus usuarios; sin embargo, cuando una empresa suministra datos o información de sus usuarios a un Estado en respuesta a una solicitud que contraviene el derecho a la privacidad establecido en el derecho internacional, proporciona tecnología o equipos de vigilancia en masa a un Estado sin salvaguardias adecuadas o cuando se da a dicha información otro uso contrario a los derechos humanos, **la empresa en cuestión puede ser cómplice o estar involucrada de otra manera en violaciones de los derechos humanos.**

211. Es por ello que señaló que cuando los gobiernos exigen a las empresas que les proporcionen acceso a los datos en contravención de las normas internacionales de derechos humanos, las empresas deben tratar de honrar los

---

<sup>87</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/29/32, 22 de mayo de 2015, párrs. 51, 55 y 60.



principios de derechos humanos en la medida de lo posible, y ser capaces de demostrar sus iniciativas en curso para hacerlo. Ello puede entrañar interpretar las demandas del gobierno de la manera más restringida posible, pedir aclaraciones a un gobierno en relación con el alcance y el fundamento jurídico de la demanda, requerir una orden judicial antes de acceder a las peticiones de datos del gobierno, y comunicar de forma transparente a sus usuarios los riesgos y la aceptación de las demandas del gobierno.

212. Expuesto este preámbulo, debe procederse al análisis de la segunda etapa de la prueba de proporcionalidad, en la cual –cabe precisar– se retomarán y desarrollarán estos parámetros o lineamientos generales que han quedado esbozados en los párrafos precedentes.

## **II. Segunda etapa. Análisis de las distintas gradas que integran la prueba de proporcionalidad.**

213. Antes de poder entrar a este análisis específico, primero es importante precisar qué tipo de escrutinio corresponde realizar sobre el Decreto impugnado, ya que este aspecto es sumamente relevante en términos del parámetro a partir del cual habrá de medirse la validez constitucional de las normas reclamadas.

214. Ha quedado expuesto que este Tribunal Pleno ha desarrollado tres tipos de escrutinios para analizar la validez constitucional de normas generales: laxo o de mera razonabilidad, ordinario y estricto. El primero, aplica a normas que no restringen directamente derechos humanos y se refieren centralmente a políticas públicas y bienes colectivos (fiscales, económicos, etcétera). El segundo, como su nombre lo indica, se aplica en general ante cualquier tipo de limitación a derechos fundamentales...y el tercero, el *test de escrutinio estricto* es exigible en dos supuestos generales: *i)* cuando se combaten distinciones legislativas que se apoyan en una de las denominadas categorías sospechosas previstas en el artículo 10. constitucional; o, *ii)* cuando la norma opera sobre derechos fundamentales *especialmente sensibles* que dadas sus condiciones o importancia en determinados supuestos, exigen una tutela reforzada, de tal suerte que con este escrutinio de busca garantizar que la medida analizada tenga una justificación robusta que derrote la presunción de inconstitucionalidad que pesa sobre ella.



215. En tales condiciones, este Tribunal Pleno advierte que para analizar la validez del Decreto impugnado será necesario aplicar tanto un escrutinio ordinario como uno estricto, tal y como se explicará a continuación.<sup>88</sup>

216. Ha quedado establecido que la creación y regulación del PANAUT impacta *prima facie* en los derechos humanos a la vida privada, intimidad y protección de sus datos personales. Sin embargo, para efectos del parámetro de regularidad, es importante distinguir entre la afectación que sufren los derechos a la privacidad y protección de datos personales, de la afectación que sufren los derechos a la intimidad y protección de los datos sensibles.

217. Lo anterior porque tal y como se explicó en líneas precedentes, la intimidad constituye un **núcleo protegido con mayor celo y fuerza**, pues dada su estrecha vinculación con los aspectos más íntimos de la persona, exige una protección especial y reforzada, puesto que su conocimiento por parte de terceros coloca a su titular en una situación de extrema vulnerabilidad, al hacerlo objeto de conductas discriminatorias susceptibles de ocasionar graves perjuicios en su esfera y poniendo en riesgo los valores más importantes de su individualidad.

218. Es por esto que las potenciales agresiones a la intimidad han sido reconocidas como de una enorme relevancia no sólo desde el punto de vista individual, sino también colectivo, pues este ámbito dota de las condiciones adecuadas para que las personas pueda desplegar adecuadamente su individualidad, autonomía y libertad, de ahí que su protección tenga una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas, en tanto se erige como presupuesto indispensable para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

219. Por tanto, dada la especial protección que exige este ámbito, se llega a la conclusión de que las intromisiones a la intimidad y la protección de datos

---

<sup>88</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por la señora Ministra Ortiz Ahlf, quien manifestó apartarse del párrafo 195 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, dicho párrafo pasó a ser el 215 en el presente engrose.



sensibles deben ser analizadas a la luz de un escrutinio estricto,<sup>89</sup> mientras que las injerencias al derecho a la privacidad y la protección de los datos personales en general deben ser revisadas a la luz de un escrutinio ordinario.

220. En consecuencia, en los siguientes apartados de la presente resolución se deberá responder a estas dos preguntas:

a) ¿El sistema normativo que permite al Estado a través del PANAUT recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la **información privada y los datos personales** de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea telefónica (i) persigue una finalidad constitucionalmente válida; (ii) es idóneo para la consecución de dicha finalidad; (iii) constituye una medida necesaria; y, (iv) es proporcional en sentido estricto sentido? (Test ordinario)

b) ¿El sistema normativo que permite al Estado a través del PANAUT recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la **información íntima y los datos personales sensibles** de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea telefónica (i) persigue un fin constitucionalmente imperioso; (ii) está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, (iii) es la medida menos restrictiva posible? (test estricto)

221. A continuación, se emprende la contestación a cada una de estas interrogantes.

***a) Test ordinario sobre la afectación a los derechos a la privacidad y protección de datos personales.***

<sup>89</sup> Cabe precisar que a esta misma conclusión llegó el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, resuelta por sentencia de tres de julio de dos mil catorce. En dicho asunto se analizó la constitucionalidad del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León, al regular la prueba de ADN como método de identificación de los testigos. EL precepto fue declarado inconstitucional por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas con precisiones en cuanto a las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto a las consideraciones, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a las consideraciones, Valls Hernández con precisiones en cuanto a las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



*Fin constitucionalmente válido.*

222. El primer aspecto que debe analizarse es si el sistema normativo que permite al Estado a través del PANAUT recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la información privada y los datos personales de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea de telefonía móvil, persigue un fin constitucionalmente válido.

223. Sobre este aspecto, conviene citar nuevamente los *Principios del CIJ*, puesto que el *principio uno*, referido a las *finalidades legítimas y lealtad*, dispone que "*Los datos personales deberían ser recopilados solamente para finalidades legítimas y por medios legales (sic) y legítimos.*"<sup>90</sup>

224. Al respecto, el referido Comité explica que el requisito de legitimidad en las finalidades para las cuales se tratan los datos personales es una norma fundamental, profundamente arraigada en valores democráticos básicos y en el Estado de derecho. Abarca el concepto de legalidad y excluye el tratamiento arbitrario y caprichoso de los datos personales, implica transparencia y una estructura jurídica a la cual pueda tener acceso la persona, cuyos datos estén recopilándose.

225. Así, el mandato general es que **no deben recopilarse datos sobre las personas excepto en las situaciones y con los métodos permitidos o autorizados por la ley.**

226. Es por eso que se establece que los Estados miembros deben incluir en sus legislaciones nacionales disposiciones específicas sobre las finalidades legítimas del tratamiento de datos personales, los cuales podrían incluir casos en los que: (a) el titular de los datos otorgue su consentimiento expreso para el tratamiento de sus datos personales para una o varias finalidades específicas; (b) el tratamiento sea necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de éste de medidas precontractuales; (c) el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una obligación

<sup>90</sup> Adoptados mediante resolución CJI/RES.266 (XCVIII/21), de nueve de abril de dos mil veintiuno.



legal aplicable al responsable de datos; (d) el tratamiento sea necesario para proteger intereses vitales del titular o de otra persona; (e) el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable de datos; (f) el tratamiento sea necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable de datos; (g) el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad pública competente; y, (h) el tratamiento sea necesario para el reconocimiento o defensa de los derechos del titular ante una autoridad pública.

227. Al respecto, el Comité señala que, en principio, la recopilación de los datos personales debe limitarse a aquellos casos en los que se cuenta con el consentimiento de la persona, salvo delimitadas excepciones.<sup>91</sup> Complementa esta regulación el *principio dos* referido a la *transparencia y consentimiento*, el cual establece lo siguiente:

"Antes o en el momento en que se recopilen, se deberían especificar la identidad y datos de contacto del responsable de los datos, las finalidades específicas para los cuales se tratarán los datos personales, el fundamento jurídico que legitima su tratamiento, los destinatarios o categorías de destinatarios a los cuales los datos personales les serán comunicados, así como la información a ser transmitida y los derechos del titular en relación con los datos personales a ser recopilados. Cuando el procesamiento se base en el consentimiento, los datos personales solamente deberían ser recopilados con el consentimiento previo, libre, inequívoco e informado de la persona a que se refieran."

228. Sobre este punto, expresa el Comité que **por regla general** las personas deben tener la posibilidad de dar su consentimiento de forma libre respecto a la recopilación de sus datos personales, por tanto, el consentimiento debe basarse en información suficiente y ser claro, es decir, no dar lugar a ninguna duda o ambigüedad con respecto a su intención. El titular debe ser capaz de efectuar una elección real y no debe correr ningún riesgo de engaño,

<sup>91</sup> Sobre estos comentarios, véase "*Principios actualizados del Comité Jurídico Interamericano sobre la privacidad y la protección de datos personales, con anotaciones*", páginas 7 y 8.



intimidación, coacción o consecuencia negativa significativa si se niega a dar su consentimiento.

229. Sólo **por excepción** es posible autorizar la recopilación de datos personales sin necesidad del consentimiento de su titular, cuando el responsable cuente con fundamentos legales alternativos, establecidos en el derecho interno o en el derecho internacional. En esos casos, la parte que procure recopilar y tratar los datos debe demostrar que tiene una necesidad clara de hacerlo para proteger sus intereses legítimos o los de un tercero a quien puedan divulgarse los datos. También se debe demostrar que hay un equilibrio entre los intereses legítimos de la parte que busque la divulgación y los intereses del titular de los datos.

230. Se relata como ejemplo el contexto de la acción humanitaria, en el cual obtener el consentimiento puede ser muy difícil y, por ende, puede ser necesario y legítimo recurrir a otro fundamento jurídico, como el interés público o los intereses vitales del titular de datos. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando el tratamiento de datos personales es un prerrequisito para recibir asistencia, o cuando se requieran recopilar los datos de una persona desaparecida. En estos casos, las organizaciones humanitarias deberían fundamentar y motivar claramente su recopilación.

231. El parámetro es aún más contundente tratándose de datos sensibles, pues respecto a ellos el Comité señala que solamente deberían procesarse sin el consentimiento explícito de su titular, en los casos en que ello sea claramente de gran interés público (según lo que esté autorizado por ley) o responda a intereses vitales del titular de los datos (por ejemplo, en una situación de emergencia en la cual corra peligro su vida).

232. De lo anterior, es posible advertir que desde el ámbito internacional la **regla general** es que para poder llevar a cabo el tratamiento de datos personales es necesario contar con el **consentimiento** real, libre e informado de su titular, lo cual guarda perfecta congruencia con la denominada *autodeterminación informativa*.

233. En consecuencia, **sólo por excepción** el tratamiento de datos personales puede darse sin necesidad de contar con el consentimiento de su titular, siempre



que se sustente en causas legítimas como el cumplimiento de una misión realizada en interés público que sea razonable y compatibles con los derechos y libertades, cuando el tratamiento sea necesario para la satisfacción de intereses legítimos, o bien, cuando sea en claro beneficio del propio titular. Sin embargo, debe precisarse que, al tratarse de excepciones a la regla general, estos supuestos deben ser interpretados de forma restringida.

234. Al respecto los *Principios del CIJ*, concretamente el *principio doce* de las *excepciones*, establece lo siguiente:

"Cualquier excepción a alguno de estos principios debería estar prevista de manera expresa y específica en la legislación nacional, ser puesta en conocimiento del público y limitarse únicamente a motivos relacionados con la soberanía nacional, la seguridad nacional, la seguridad pública, la protección de la salud pública, el combate a la criminalidad, el cumplimiento de normativas u otras prerrogativas de orden público o el interés público."

235. El Comité Jurídico Interamericano explica sobre este punto que en algunos casos es posible que las autoridades de los Estados tengan que apartarse de estos principios o establecer restricciones; sin embargo, estos casos deben limitarse a los necesarios, adecuados y proporcionales en una sociedad democrática que permitan salvaguardar la seguridad nacional y la seguridad pública, la protección de la salud pública, la administración de justicia, el cumplimiento de la normativa u otras prerrogativas esenciales del orden público, o la protección de los derechos y libertades de otros objetivos de interés público general. Por ejemplo, al responder a las amenazas planteadas por la delincuencia internacional, el terrorismo y la corrupción, así como a ciertas violaciones graves a los derechos humanos.

236. Sin embargo, estas excepciones y desviaciones respecto a los principios deben ser la excepción y no la regla. Deben aplicarse sólo después de considerar lo más cuidadosamente posible la importancia de proteger la privacidad individual, la dignidad y el honor, respetando los derechos y las libertades fundamentales de los titulares. Debiendo haber límites sensatos en la capacidad de las autoridades nacionales para compeler a los responsables a dar a conocer datos personales, manteniendo un equilibrio entre la necesidad de los datos en



circunstancias limitadas y el debido respeto al derecho de los intereses de las personas en materia de privacidad.

237. Además, se precisa que cualquier legislación que tenga como propósito restringir la aplicación de estos principios debe contener como mínimo, disposiciones relativas a la finalidad del tratamiento, las categorías de datos personales de que se trate, el alcance de las limitaciones establecidas, las garantías adecuadas para evitar accesos o transferencias ilícitas o desproporcionadas, la determinación del responsable, los plazos de conservación de los datos personales, los posibles riesgos para los derechos y libertades de los titulares, y el derecho de los titulares a ser informados sobre la limitación, salvo que resulte perjudicial o incompatible a los fines de ésta. Las autoridades nacionales deberían poner tales leyes o normas en conocimiento del público a la brevedad posible.<sup>92</sup>

238. Prácticamente estas mismas directrices se encuentran plasmadas en los numerales 6, 7, 11 y 17 de los *Estándares Iberoamericanos*.

239. Cabe precisar que estos parámetros han sido incorporados en nuestro derecho interno. El artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución General reconoce supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos personales, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.

240. Por su parte, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es coincidente con estos lineamientos internacionales, pues en su artículo 6 se establece que el Estado deberá garantizar la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente. Sin embargo, también se reconoce que el derecho a la protección de los datos personales **podrá limitarse** solamente por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas y para proteger los derechos de terceros.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> *Ibidem*, páginas 28 y 29.

<sup>93</sup> "Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.



241. El artículo 18 establece que todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.<sup>94</sup>

242. En ese sentido, el artículo 20 señala que, por regla general, para poder realizar el tratamiento de datos personales la autoridad responsable deberá contar con el consentimiento previo de su titular,<sup>95</sup> previéndose en el artículo 22 los casos de excepción a esta regla, destacando la fracción I, referida a los casos en los que la ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia legislación.<sup>96</sup>

243. Finalmente, el artículo 80 refiere que la obtención y tratamiento de datos personales por parte de las instancias de seguridad, procuración y

---

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

<sup>94</sup> "Artículo 18. Todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

"El responsable podrá tratar datos personales para finalidades distintas a aquéllas establecidas en el aviso de privacidad, siempre y cuando cuente con atribuciones conferidas en la ley y medie el consentimiento del titular, salvo que sea una persona reportada como desaparecida, en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia."

<sup>95</sup> "Artículo 20. Cuando no se actualicen algunas de las causales de excepción previstas en el artículo 22 de la presente ley, el responsable deberá contar con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma:

"I. Libre: sin que medie error, mala fe, violencia o dolo que puedan afectar la manifestación de voluntad del titular;

"II. Específica: referida a finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas que justifiquen el tratamiento, e

"III. Informada: que el titular tenga conocimiento del aviso de privacidad previo al tratamiento a que serán sometidos sus datos personales.

"En la obtención del consentimiento de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la legislación civil que resulte aplicable."

<sup>96</sup> "Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

"I. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley, en ningún caso, podrán contravenirla; ..."



administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos.<sup>97</sup>

244. Similares mandatos se encuentran previstos en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

245. En esa tesitura, debe recordarse un aspecto que ya se mencionó anteriormente. La recopilación, administración, conservación y acceso a la información privada y los datos personales de los usuarios de telefonía móvil que se otorga al Estado y a particulares través del PANAUT **no está basada en el consentimiento**, dado que no resulta optativo para dichos usuarios proporcionar o no la información requerida, sino más bien se les impone como una **condición obligatoria** a fin de poder *adquirir o conservar* el servicio de telefonía móvil. Además, el consentimiento del usuario tampoco interviene en el uso y destino que se le dará a su información, ni tampoco sobre quién podrá acceder a ella, pues estos aspectos ya vienen predeterminados por la norma.

246. En consecuencia, lo que debe analizarse a la luz de los lineamientos y estándares anteriormente expuestos es si la finalidad que persiguió el legislador para recopilar, almacenar y administrar la información privada y los datos personales de los usuarios de telefonía móvil a través del PANAUT, aún sin su consentimiento, es legítima, esto es, si cae en alguno de los casos de excepción que justifican este tipo de tratamiento de datos.

247. Este Tribunal Pleno estima que sí, en atención a las siguientes consideraciones.

---

<sup>97</sup> Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto.

"Las autoridades que accedan y almacenen los datos personales que se recaben por los particulares en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el presente capítulo."



248. El párrafo primero del artículo 180 Bis impugnado declara expresamente que la única finalidad que persigue el PANAUT es colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos.<sup>98</sup>

249. Del proceso legislativo que dio lugar a la expedición del Decreto impugnado se desprende con claridad que la necesidad de emitir esta regulación se debió al aumento exponencial de ciertos delitos que se cometen a través de la utilización de equipos móviles, destacándose de entre ellos, los delitos de secuestro y extorsión.

250. Se señaló que el combate y erradicación de estas conductas ha sido especialmente complicado ya que los métodos de ejecución son vía remota mediante el uso de teléfonos móviles desechables, lo que impide tanto la identificación del titular de la línea como su geolocalización, de ahí la urgente necesidad de generar mecanismos varios encaminados a reducir drásticamente las actividades de las organizaciones del crimen organizado que operan bajo estas modalidades.

251. En consecuencia, se creyó conveniente la creación de este Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil bajo la operación y vigilancia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como una herramienta útil en la búsqueda permanente de inhibir la comisión de este tipo de delitos, así como una valiosa plataforma para lograr un mayor éxito en las investigaciones de las autoridades encargadas de la seguridad y de la administración y procuración de justicia en nuestro país, lo que se estimó redundaría en una mayor certeza y seguridad jurídica para la ciudadanía en su conjunto.

252. El legislador optó por diseñar un esquema de registro para así tener conocimiento de quiénes son los titulares de las líneas telefónicas, otorgando a

<sup>98</sup> "Artículo 180 Bis. El instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración **y cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos** en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



las autoridades competentes mayores elementos normativos para identificar a los responsables cuando se cometan ilícitos a través del uso de estos equipos móviles. Así, se pretende que cuando algún delincuente utilice un número para secuestro, extorsión o algún otro delito, la autoridad pueda acceder mediante la base de datos de las compañías de telecomunicaciones a los datos registrados de dichas líneas y así poder identificar con mayor facilidad a sus autores.

253. De estas consideraciones, se puede advertir que la medida legislativa impugnada persigue *finés de orden público* relacionados con el fortalecimiento de las herramientas para la investigación y persecución de los delitos. Concretamente, con la creación del PANAUT se buscó generar una base de datos asociada a la titularidad de las líneas de telefonía móvil, que permitiera investigar y perseguir de mejor manera las conductas delictivas a través de la identificación de los titulares de las líneas utilizadas para su comisión, por ejemplo, en casos de extorsión o secuestro.

254. En esa tesitura, debe reconocerse que esta finalidad se encuentra inserta en el marco de las obligaciones que el artículo 21 constitucional impone al Estado Mexicano, pues establece que la seguridad pública es una función 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.

255. Sobre el particular, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que la función estatal de seguridad pública tiene por objeto garantizar condiciones adecuadas para que las personas ejerzan sus derechos, por lo que deben establecerse mecanismos mediante los cuales se logre prevenir, remediar o eliminar aquellas situaciones de violencia en contra de las personas, su vida, libertad, propiedad y demás derechos.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Registro digital: 192083. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 35/2000. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 557, tipo: Jurisprudencia.

"SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General



256. Inclusive, se ha reconocido que la investigación y persecución de los delitos también guarda relación con el acceso a la impartición de justicia, ya que, si bien en términos del artículo 17 constitucional, ésta se refiere a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, lo cierto es que tiene como presupuesto la efectiva investigación de los delitos, de manera que el Estado está obligado a realizar una averiguación seria, imparcial y efectiva, para lo cual debe usar todos los medios legales disponibles.<sup>100</sup>

que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados."

<sup>100</sup> Registro digital: 163168. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias constitucional y penal. Tesis: P. LXIII/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 25, tipo: Aislada.

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA. El derecho de acceso a la justicia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, pero también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público conforme a los



257. En efecto, se ha sostenido en reiteradas ocasiones que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y propiciar que este tipo de hechos no se repitan, por lo que una vez que las autoridades estatales conocen de una probable conducta delictiva, están obligadas a iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de sus autores, ya sean particulares o agentes estatales.<sup>101</sup>

258. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que dicha finalidad resulta *legítima* para efectos de la recopilación y tratamiento de datos personales, en términos de los estándares expuestos, pues la Constitución General, los instrumentos internacionales citados, como las leyes nacionales en la materia, son coincidentes en establecer que la seguridad pública es un principio de orden público cuya relevancia puede justificar en ciertos casos y bajo el cumplimiento de otras condiciones adicionales, la limitación de los derechos a la privacidad y protección de datos personales.

259. El propio *principio uno* de los Principios del CJI, es claro en establecer que cualquier excepción además de estar prevista de manera expresa y específica

---

artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales, pues tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos. Esta obligación de investigar y perseguir los actos delictuosos debe asumirse por el Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales. Ello es así, porque en el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas."

<sup>101</sup> Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta y uno de enero de dos mil seis. Serie C No. 140, párr. 143; Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de doce de agosto de dos mil ocho. Serie C No. 186, párr. 144 y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintisiete de noviembre de dos mil ocho. Serie C No. 192, párr. 101; Caso González y Otras ("Campo algodónero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 205, párr. 290.



en la legislación nacional, debe limitarse únicamente a motivos relacionados con la soberanía nacional, la seguridad nacional, **la seguridad pública**, la protección de la salud pública, **el combate a la criminalidad**, el cumplimiento de normativas u otras prerrogativas de orden público o el interés público.

260. En consecuencia, si la finalidad que reconoció el legislador ordinario como justificación para la creación del PANAUT es colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos, a través de la creación de una base de datos asociada a la titularidad de las líneas de telefonía móvil, que permitiera investigar y perseguir de mejor manera las conductas delictivas a través de la identificación de los titulares de las líneas utilizadas para su comisión, debe concluirse que dicha finalidad es *legítima*, pues no sólo tiene un fundamento constitucional sino que además, es acorde con los estándares internacionales incorporados en nuestro sistema jurídico.

261. No se deja de advertir que el INAI alega que la finalidad de la medida no es válida en tanto que no busca contribuir en el combate de determinados ilícitos realizados a través del uso de dispositivos móviles, sino que su objeto es la creación de un padrón de datos de todos los mexicanos a fin de poder controlar y supervisar a la población, lo cual no solamente no tiene un sustento constitucional, sino que va directamente en contra de las bases que sostienen un Estado democrático.

262. Contrario a lo que alega el accionante, ni de los trabajos legislativos que dieron lugar a la emisión del Decreto impugnado ni de la regulación contenida en dicho Decreto pueden advertirse elementos suficientes que permitan sostener de manera categórica que la creación de este padrón tiene como intención la de crear un sistema de vigilancia permanente sobre la población.

263. Por el contrario, lo que se puede apreciar por parte del legislador ordinario es el reconocimiento de un fenómeno social delictivo que afecta la tranquilidad y seguridad de la sociedad mexicana en su conjunto, por lo que se pensó en generar un mecanismo que fuera útil para combatir dicho fenómeno, específicamente, la generación de una base de datos ligada a la titularidad de las líneas de telefonía móvil, al ser éstas uno de los instrumentos fundamentales para la



comisión de ciertos delitos, dada las condiciones de anonimato que proporciona en ciertas modalidades.

264. En esa tesitura, lo que corresponde analizar en este punto de la prueba es únicamente si dicha finalidad es acorde con los principios constitucionales y estándares internacionales, a fin de poder calificarla como válida o legítima. Lo que se reitera, debe contestarse en sentido afirmativo.

265. Sin embargo, sobre esta conclusión conviene aclarar dos cuestiones, que, aunque ya se explicaron, su reiteración se estima importante.

266. La primera es que afirmar que la creación y regulación del PANAUT persigue una finalidad válida y/o legítima, no conduce a sostener en automático que dicho sistema normativo es válido, pues para ello es necesario analizar el resto de las gradas que integran la prueba de proporcionalidad.

267. Esto inclusive es reconocido por los estándares internacionales, pues si bien se reconoce que la seguridad pública es un principio de orden público, cuya relevancia permite justificar la limitación de los derechos a la privacidad y protección de datos personales, lo cierto es que la validez de dicha limitación está sujeta también al cumplimiento de condiciones adicionales, que son precisamente las que habrán de verificarse en las siguientes gradas de la prueba.

268. En efecto, si bien la lucha contra la delincuencia reviste una importancia primordial para garantizar la seguridad pública y su eficacia puede depender en gran medida de la utilización de técnicas modernas de investigación, este objetivo de interés general, por fundamental que sea, no puede justificar que una medida de conservación de datos personales se considere necesaria a los efectos de dicha lucha.

269. Y segundo, esta primera conclusión no pretende negar o desconocer que, a pesar de estar justificada en un fin válido o legítimo, la creación de este tipo de base de datos, mal reguladas o implementadas, pueden dar lugar a la generación de sistemas de control y vigilancia permanente de la población, lo cual evidentemente resulta contrario a las bases que sostienen un Estado democrático.



270. Sin embargo, tal aspecto, aunque de gran relevancia, no corresponde analizarlo en este punto del test, pues se reitera, lo único que se examina en esta grada es si la finalidad o las razones que justifican la medida legislativa pueden calificarse como válidas o legítimas. Será en las siguientes gradas en las que se analice si las condiciones en las que se regula el PANAUT resultan adecuadas para evitar que la afectación a los derechos a la privacidad y protección de datos personales de los usuarios de telefonía móvil sea innecesaria o desproporcionales y, por tanto, se torne en una figura de abuso que vaya en contra de los derechos de las personas.

#### Idoneidad de la medida

271. En esta segunda grada corresponde analizar si la medida legislativa que crea el PANAUT y que permite recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la información privada y los datos personales de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea de telefonía móvil, es una medida *idónea* para fortalecer la seguridad pública a través del combate de los delitos.

272. Como se explicó anteriormente, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación instrumental entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya *en algún modo y en algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador. En otras palabras, bajo un escrutinio ordinario, no es necesario que la medida adoptada sea la óptima en términos de relación medio a fin, sino que basta con que contribuya de algún modo a la consecución de la finalidad identificada.

273. En esa tesitura, debe decirse que el sistema normativo impugnado **supera esta segunda grada de la prueba de proporcionalidad**, pues se reconoce que existe una relación de medio-fin entre la creación del PANAUT y el combate de aquellos delitos cometidos a través de la utilización de dispositivos móviles.

274. Esto, porque contar con una base de datos que identifica a los titulares de las líneas de telefonía móvil, aunque genera una afectación a la privacidad y la protección de los datos personales de los usuarios, lo cierto es que en



principio, es susceptible de otorgar un mayor control sobre el uso de estos dispositivos ya que puede facilitar la identificación de las personas titulares de las líneas, lo que contrarresta en cierta medida esta barrera del anonimato que es la que da pie a que estos mecanismos sean vistos como herramientas útiles y seguras para la comisión de ciertos delitos.

275. En esa medida, debe reconocerse la relación instrumental que existe entre la creación del PANAUT y el fortalecimiento de la seguridad pública a través del combate a la delincuencia, pues resulta razonable afirmar que esta base de datos *puede* servir para identificar con mayor facilidad a quienes utilicen estos dispositivos para cometer delitos, *contribuyendo de algún modo* a inhibir esta clase de conductas. En consecuencia, la medida legislativa satisface esta segunda grada de la prueba de proporcionalidad.

276. No se deja de advertir que el INAI sostiene que esta medida no es idónea para el fin perseguido, pues señala que los propios legisladores reconocieron que no existe evidencia contundente que demuestre que esta clase de registros impacte en la reducción de los delitos de extorsión y secuestro, por el contrario, experiencias anteriores han demostrado que este tipo de mecanismos no contribuye en nada en el combate de estas conductas sino que dan lugar a abusos y afectaciones a los derechos humanos de los usuarios.

277. Al respecto, debe decirse que no asiste la razón a dicho instituto, pues como ha quedado señalado, el análisis de idoneidad desde un escrutinio ordinario no implica analizar si la medida adoptada por el legislador es la mejor de las medidas posibles, o si es plenamente eficaz para la consecución de la finalidad que persigue.

278. Por el contrario, lo único que corresponde examinar en esta grada es si existe una relación de instrumentalidad entre la medida legislativa analizada y el fin constitucionalmente válido que se persigue, esto es, si la medida contribuye *en alguna medida* a la satisfacción de dicha finalidad, condición que como vimos, sí se satisface en el caso concreto, pues resulta razonable inferir que tener una base con los datos que identifiquen a cada titular de una línea de telefonía móvil se conecta con la investigación de los delitos que se comenten a través de la utilización de estos dispositivos, lo que puede repercutir en la



disminución de este tipo de conductas al impactar en el anonimato que el uso de estos mecanismos suele otorgar.

279. En consecuencia, se concluye que la medida legislativa impugnada es idónea para la consecución de la finalidad legítima previamente identificada.

### *Necesidad de la medida*

280. Corresponde ahora analizar si la creación del PANAUT que permite recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la información privada y los datos personales de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea de telefonía móvil es una medida *necesaria* para la seguridad pública y en concreto, para combatir de mejor manera los delitos que se cometen a través del uso de estos dispositivos.

281. Debe recordarse que este concepto de necesidad también se encuentra reconocido en el plano internacional, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la privacidad, como cualquier otro derecho, no es absoluto, por lo que puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, **necesidad** y proporcionalidad, es decir, deben ser **necesarias** en una sociedad democrática.<sup>102</sup>

282. Ahora bien, tal y como se expuso anteriormente, el examen de necesidad implica corroborar en primer lugar, si existen otras medidas o mecanismos que resulten igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

<sup>102</sup> Cfr. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, sentencia de veintisiete de enero de dos mil nueve, párr. 56 y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia de seis de julio dos mil nueve, párr. 116.



283. En consecuencia, la pregunta que debe responderse en el presente apartado es la siguiente: *¿Existen otro tipo de medidas distintas del PANAUT que resulten igualmente idóneas para el fortalecimiento de la seguridad pública a través del combate de los delitos que se cometen mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil, pero que resultan menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de los datos personales?*

284. Este Tribunal Pleno considera que **sí existen** y, para justificar esta conclusión, resulta conveniente transcribir los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y 252, 291, 292, 293, 294, 298, 299, 300, 301, 302 y 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales establecen lo siguiente:

### **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

"Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

"Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos encargados de gestionar los requerimientos que se realicen a los concesionarios y recibir la información correspondiente, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

"I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

"Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.

"El instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones



y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

"II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;

"b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);

"c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;

"d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;

"e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

"f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;

"g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y

"h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

"Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan



su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

"La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, los cuales deberán informarse al instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

"Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares;

"III. Entregar los datos conservados a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta ley, que así lo requieran, conforme a sus atribuciones, de conformidad con las leyes aplicables.

"Queda prohibida la utilización de los datos conservados para fines distintos a los previstos en este capítulo, cualquier uso distinto será sancionado por las autoridades competentes en términos administrativos y penales que resulten.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de



veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;

"IV. Contar con un área responsable disponible las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año, para atender los requerimientos de información, localización geográfica e intervención de comunicaciones privadas a que se refiere este título.

"Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a los titulares de las instancias a que se refiere el artículo 189 de esta ley el nombre del responsable de dichas áreas y sus datos de localización; además deberá tener facultades amplias y suficientes para atender los requerimientos que se formulen al concesionario o al autorizado y adoptar las medidas necesarias. Cualquier cambio del responsable deberá notificarse previamente con una anticipación de veinticuatro horas;

"V. Establecer procedimientos expeditos para recibir los reportes de los usuarios del robo o extravío de los equipos o dispositivos terminales móviles y para que el usuario acredite la titularidad de los servicios contratados. Dicho reporte deberá incluir, en su caso, el código de identidad de fabricación del equipo;

"VI. Realizar la suspensión del servicio de los equipos o dispositivos terminales móviles reportados como robados o extraviados, a solicitud del titular, y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

"Los concesionarios deberán celebrar convenios de colaboración que les permitan intercambiar listas de equipos de comunicación móvil reportados por sus respectivos clientes o usuarios como robados o extraviados, ya sea que los reportes se hagan ante la autoridad competente o ante los propios concesionarios;

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier esquema de contratación reportadas por los titulares o propietarios, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas, y



proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; así como, realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía móvil cuando así lo instruya el instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas y legales aplicables;

"VIII. Colaborar con las autoridades competentes para que en el ámbito técnico operativo se cancelen o anulen de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.

"El bloqueo de señales a que se refiere el párrafo anterior se hará sobre todas las bandas de frecuencia que se utilicen para la recepción en los equipos terminales de comunicación y en ningún caso excederá de veinte metros fuera de las instalaciones de los centros o establecimientos a fin de garantizar la continuidad y seguridad de los servicios a los usuarios externos. En la colaboración que realicen los concesionarios se deberán considerar los elementos técnicos de reemplazo, mantenimiento y servicio.

"Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a colaborar con el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el monitoreo de la funcionalidad u operatividad de los equipos utilizados para el bloqueo permanente de las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos o imagen;

"IX. Implementar un número único armonizado a nivel nacional y, en su caso, mundial para servicios de emergencia, en los términos y condiciones que determine el instituto en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, bajo plataformas interoperables, debiendo contemplar mecanismos que permitan identificar y ubicar geográficamente la llamada y, en su caso, mensajes de texto de emergencia;

"X. Informar oportuna y gratuitamente a los usuarios el o los números telefónicos asociados a los servicios de seguridad y emergencia que determine el



instituto en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como proporcionar la comunicación a dichos servicios de forma gratuita;

"XI. En los términos que defina el instituto en coordinación con las instituciones y autoridades competentes, dar prioridad a las comunicaciones con relación a situaciones de emergencia, y

"XII. Realizar bajo la coordinación del instituto los estudios e investigaciones que tengan por objeto el desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan inhibir y combatir la utilización de equipos de telecomunicaciones para la comisión de delitos o actualización de riesgos o amenazas a la seguridad nacional. Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones podrán voluntariamente constituir una organización que tenga como fin la realización de los citados estudios e investigaciones. Los resultados que se obtengan se registrarán en un informe anual que se remitirá al instituto, al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.

"Las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada."

### **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control.

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres;

"II. Las órdenes de cateo;



"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y

"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."

"Artículo 291. Intervención de las comunicaciones privadas.

"Cuando en la investigación el Ministerio Público considere necesaria la intervención de comunicaciones privadas, el titular de la Procuraduría General de la República, o en quienes éste delegue esta facultad, así como los procuradores de las entidades federativas, podrán solicitar al Juez Federal de control competente, por cualquier medio, la autorización para practicar la intervención, expresando el objeto y necesidad de la misma.

"La intervención de comunicaciones privadas, abarca todo sistema de comunicación, o programas que sean resultado de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, video, mensajes, así como archivos electrónicos que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación, los cuales se pueden presentar en tiempo real.

"La solicitud deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata, por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que la haya recibido.

"También se requerirá autorización judicial en los casos de extracción de información, la cual consiste en la obtención de comunicaciones privadas, datos de identificación de las comunicaciones; así como la información, documentos, archivos de texto, audio, imagen o video contenidos en cualquier dispositivo,



accesorio, aparato electrónico, equipo informático, aparato de almacenamiento y todo aquello que pueda contener información, incluyendo la almacenada en las plataformas o centros de datos remotos vinculados con éstos.

"Si la resolución se registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutorios de la autorización deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

"Los servidores públicos autorizados para la ejecución de la medida serán responsables de que se realice en los términos de la resolución judicial."

"Artículo 292. Requisitos de la solicitud.

"La solicitud de intervención deberá estar fundada y motivada, precisar la persona o personas que serán sujetas a la medida; la identificación del lugar o lugares donde se realizará, si fuere posible; el tipo de comunicación a ser intervenida; su duración; el proceso que se llevará a cabo y las líneas, números o aparatos que serán intervenidos, y en su caso, la denominación de la empresa concesionada del servicio de telecomunicaciones a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.

"El plazo de la intervención, incluyendo sus prórrogas, no podrá exceder de seis meses. Después de dicho plazo, sólo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando el Ministerio Público acredite nuevos elementos que así lo justifiquen."

"Artículo 293. Contenido de la resolución judicial que autoriza la intervención de las comunicaciones privadas.

"En la autorización, el Juez de control determinará las características de la intervención, sus modalidades, límites y en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas modos específicos de colaboración."

"Artículo 294. Objeto de la intervención.

"Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de



aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores.

"En ningún caso se podrán autorizar intervenciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

"El Juez podrá en cualquier momento verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total."

"Artículo 298. Registro.

"El registro a que se refiere el artículo anterior contendrá las fechas de inicio y término de la intervención, un inventario pormenorizado de los documentos, objetos y los medios para la reproducción de sonidos o imágenes captadas durante la misma, cuando no se ponga en riesgo a la investigación o a la persona, la identificación de quienes hayan participado en los actos de investigación, así como los demás datos que se consideren relevantes para la investigación. El registro original y el duplicado, así como los documentos que los integran, se numerarán progresivamente y contendrán los datos necesarios para su identificación."

"Artículo 299. Conclusión de la intervención.

"Al concluir la intervención, la policía o el perito, de manera inmediata, informará al Ministerio Público sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. A su vez, con la misma prontitud el Ministerio Público que haya solicitado la intervención o su prórroga lo informará al Juez de control.

"Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar."



"Artículo 300. Destrucción de los registros

"El órgano jurisdiccional ordenará la destrucción de aquellos registros de intervención de comunicaciones privadas que no se relacionen con los delitos investigados o con otros delitos que hayan ameritado la apertura de una investigación diversa, salvo que la defensa solicite que sean preservados por considerarlos útiles para su labor.

"Asimismo, ordenará la destrucción de los registros de intervenciones no autorizadas o cuando éstos rebasen los términos de la autorización judicial respectiva.

"Los registros serán destruidos cuando se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado. Cuando el Ministerio Público decida archivar temporalmente la investigación, los registros podrán ser conservados hasta que el delito prescriba."

"Artículo 301. Colaboración con la autoridad.

"Los concesionarios, permisionarios y demás titulares de los medios o sistemas susceptibles de intervención, deberán colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de dichos actos de investigación, de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar una orden de intervención de comunicaciones privadas.

"El incumplimiento a este mandato será sancionado conforme a las disposiciones penales aplicables."

"Artículo 302. Deber de secrecía.

"Quienes participen en alguna intervención de comunicaciones privadas deberán observar el deber de secrecía sobre el contenido de las mismas."



"Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real y solicitud de entrega de datos conservados.

"Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan, el procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control del fuero correspondiente en su caso, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación. Los datos conservados a que refiere este párrafo se destruirán en caso de que no constituyan medio de prueba idóneo o pertinente.

"En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

"La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público.

"Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutiveos de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

"En caso de que el Juez de control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar



la decisión. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga.

"Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá informar al Juez de control competente por cualquier medio que garantice su autenticidad, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que ratifique parcial o totalmente de manera inmediata la subsistencia de la medida, sin perjuicio de que el Ministerio Público continúe con su actuación.

"Cuando el Juez de control no ratifique la medida a que hace referencia el párrafo anterior, la información obtenida no podrá ser incorporada al procedimiento penal.

"Asimismo el procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad podrá requerir a los sujetos obligados que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días, lo cual deberá realizarse de forma inmediata. La solicitud y entrega de los datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática se llevará a cabo de conformidad por lo previsto por este artículo. Lo anterior sin menoscabo de las obligaciones previstas en materia de conservación de información para las concesionarias y autorizados de telecomunicaciones en términos del artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

285. Del análisis de estos preceptos se puede advertir la existencia de diversas figuras diseñadas como herramientas tecnológicas de investigación que, precisamente por su función, buscan contribuir con las autoridades de



seguridad y procuración de justicia a fin de fortalecer la seguridad pública a través de la persecución y el combate a la delincuencia.

286. En esa tesitura, siguiendo la metodología que impone esta grada de la prueba de proporcionalidad, en los siguientes párrafos se realizará un análisis comparativo de estas medidas en relación con el PANAUT, esto con el fin de verificar si son igualmente idóneas para satisfacer la finalidad que ha sido identificada en los apartados anteriores, pero menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales de los usuarios de telefonía móvil.

287. Sobre este particular, resulta de la mayor importancia puntualizar que el estudio que se desarrolla en los siguientes apartados **no tiene por objeto revisar la validez constitucional de las diversas figuras, ni compromete en sentido alguno el criterio de este Tribunal Pleno sobre tal aspecto**, puesto que lo único que se pretende realizar es **un estudio comparativo** frente al PANAUT a fin de poder determinar si dichos mecanismos resultan igualmente idóneos, pero son menos restrictivos de los derechos humanos a la privacidad y protección de datos personales. De ahí que se reitera, este Tribunal Pleno no compromete su criterio sobre la validez de las distintas figuras que se mencionan en este apartado y que, desde luego, no son objeto de impugnación en estas acciones de inconstitucionalidad.

288. **Intervención de comunicaciones.** Esta figura constituye una excepción al principio de inviolabilidad de las comunicaciones privadas previsto en el artículo 16 de la Constitución General.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> "Artículo. 16.

"...

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El Juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se



289. De los artículos 252, 291 a 294 y 298 a 302 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprende que esta técnica de investigación busca obtener, a partir de la autorización de un Juez, la información generada en los procesos de comunicación entre particulares sea oral, escrita, por signos, señales, mediante el uso de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o por cualquier medio que permita dicha comunicación, sea existente o fruto de la evolución tecnológica.

290. Así, se permite que las autoridades de seguridad y procuración de justicia tengan acceso al intercambio de datos e información generada en estos procesos comunicativos, tales como audio, video, mensajes, así como archivos electrónicos que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación.

291. Además, esta figura permite que pueda llevarse a cabo *la extracción de información*, la cual consiste en la obtención de comunicaciones privadas, datos de identificación de las comunicaciones; así como la información, documentos, archivos de texto, audio, imagen o video contenidos en cualquier dispositivo, accesorio, aparato electrónico, equipo informático, aparato de almacenamiento y todo aquello que pueda contener información, incluyendo la almacenada en las plataformas o centros de datos remotos vinculados con éstos.

292. A la luz de estas generalidades, la primera pregunta que surge es: *¿Puede considerarse que esta medida resulta igualmente idónea para colaborar con las autoridades de justicia, en relación con la comisión de delitos mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil?*

---

trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indicados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. ..."



293. Para este tribunal la respuesta es afirmativa, pues como se indicó, esta figura otorga a las autoridades el acceso a toda aquella información que se hubiera generado en una comunicación entre particulares, en ese sentido, si el uso de un determinado dispositivo móvil se encuentra relacionado con la comisión de algún ilícito penal, esta medida permite que las autoridades de seguridad y procuración de justicia puedan acceder no sólo al nombre y domicilio del suscriptor<sup>104</sup> y a las comunicaciones entabladas por medio de dicho dispositivo, sino que además les permite *extraer* toda la información que en él se contenga, lo que permite aportar una serie de datos que puede ser de gran utilidad tanto para la investigación de la conducta, la identificación de los autores, como para el fincamiento de las responsabilidades.

294. En ese sentido, debe reconocerse la relación de instrumentalidad que existe entre esta herramienta y la investigación y persecución de los delitos, incluyendo aquellos que se cometen mediante el uso de un celular. Sin embargo, la pregunta que naturalmente surge es: *¿Resulta igualmente idónea* esta medida para la investigación de este tipo de delitos de lo que resulta el PANAUT?

295. Para este Tribunal Pleno sí lo es, puesto que derivado de sus características, resulta razonable afirmar que intervenir las comunicaciones privadas de quienes pudieran estar relacionados con la comisión de algún delito en el que se usó un dispositivo móvil, así como la extracción de toda la información contenida en ese dispositivo, permite obtener una serie de información o datos que por su naturaleza, resultan de gran utilidad y valor a fin de poder identificar a los sujetos activos del delito.

296. Ahora bien, podría pensarse que tener un padrón **aun con más datos** personales e íntimos de los titulares de las líneas de telefonía móvil constituye una herramienta *más idónea* para poder identificar con mayor facilidad a quienes utilicen este tipo de dispositivos para la comisión de algún delito. De ahí que no pueda estimarse que resulten medidas equivalentes en cuanto a su idoneidad.

---

<sup>104</sup> En efecto, como se verá en el apartado siguiente, la ley ya obliga a los concesionarios y autorizados a conservar ciertos datos de las comunicaciones, con ciertos requisitos de temporalidad, **entre los que se encuentran el nombre y domicilio del titular de la línea bajo cualquier modalidad de contratación**, en términos del artículo 190, fracción (sic), inciso a), de la ley impugnada.



297. Sin embargo, este Tribunal Pleno no comparte dicha perspectiva. Primero, porque un razonamiento así estaría basado en una suposición, pues en realidad nada garantiza que con este padrón efectivamente se vaya a identificar a los responsables de los delitos, básicamente porque resulta muy complicado sostener que estamos ante una herramienta infalible. Por el contrario, los antecedentes de esta figura permiten advertir que la delincuencia difícilmente va a emplear dispositivos que se encuentran registrados.

298. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que no es la primera vez que el legislador ordinario plantea el establecimiento de este tipo de mecanismos. El dos de febrero de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones, entre ellos el artículo 44, fracción XI, el cual establecía lo siguiente:

"Artículo 44. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán:

"...

"XI. Llevar un registro y control separado de sus usuarios, tanto en la modalidad de líneas contratadas en plan tarifario, como en líneas de prepago, el cual contenga como mínimo los siguientes datos:

"a) Número y modalidad de la línea telefónica;

"b) Nombre completo, domicilio, nacionalidad, número correspondiente y demás datos contenidos en identificación oficial vigente con fotografía, así como comprobante de domicilio actualizado del usuario y toma de impresión de huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente;

"c) En caso de personas morales, además de los datos de los incisos a) y b), se deberá registrar la razón social de la empresa, cédula fiscal y copia del documento que acredite capacidad para contratar.

"Los concesionarios deberán conservar copias fotostáticas o en medios electrónicos de los documentos necesarios para dicho registro y control; así



como mantener la reserva y protección de las bases de datos personales, las cuales no podrán ser usadas con fines diferentes a los señalados en las leyes."

299. Del proceso legislativo que dio origen a dicha reforma, se desprende que las razones que las sustentaron fueron muy similares a las que ahora se formularon para justificar la creación del PANAUT. En efecto, se expuso que la implementación de este mecanismo –denominado Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT)– constituía la respuesta ante el crecimiento de los delitos cometidos a través del uso de dispositivos de telefonía móvil, de tal suerte que lo que se buscó fue la creación de una base de datos que permitiera la identificación y ubicación de los usuarios que utilizaran la red telefónica como medio para cometer estos ilícitos.

300. Sin embargo, el diecisiete de abril de dos mil doce, la fracción XI del artículo 44 de la anterior Ley Federal de Telecomunicaciones **fue derogada**. De las exposiciones de motivos que dieron lugar a la eliminación de este mecanismo se pueden encontrar las siguientes motivaciones:

"Lo cierto es que la creación del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT) no ha rendido frutos en la prevención, investigación y persecución de delitos como el secuestro y la extorsión. Diversos estudios demuestran que dichos fenómenos delictivos continúan en aumento y que el uso de teléfonos móviles para cometerlos sigue siendo común. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ejemplo, en 2010 el número de secuestros se incrementó en más de 8 % con respecto a 2009. Y según cifras de la Organización México Unido Contra la Delincuencia, por cada plagio denunciado ocurren ocho más.

"Un dato adicional: antes de la implementación del RENAUT, se registraban cerca de 4,400 llamadas de extorsión al día. En 2010, la cifra se incrementó en más de 40 % al alcanzar las 6,400 diarias.

"En gran medida, la incapacidad del RENAUT ha sido producto de la idea de que el registro de usuarios de celulares en una gran base de datos nacional garantizaría la ubicación de los responsables de un delito. Una idea errónea fundada sobre el argumento de que los delincuentes utilizarían aparatos de



comunicación móvil registrados a su nombre o a nombre de sus cómplices. La realidad es otra.

"Tal como se ha señalado en esta misma tribuna, el registro de un teléfono mediante nombre y Clave Única de Registro de Población (CURP) no garantiza la veracidad de los datos y menos aún que en el caso de cometerse un delito realmente se atrape al culpable; por el contrario, puede culparse a una persona que no lo sea. Asimismo, resulta inoperante la obligación de los concesionarios de verificar la veracidad de la información suministrada pues las compañías operan a través de miles de distribuidores y agentes a los que no puede hacerse responsables de hacerlo.

"Por otra parte, no hay incentivos para garantizar que las personas que contratan un servicio de comunicación por celular y que se registran mantengan los mismos datos en un periodo posterior. De tal forma que el RENAUT además de contener registros falsos, también contiene registros desactualizados.

"Asimismo, algunos especialistas afirman que la obligación de registrar teléfonos móviles ha generado incentivos para el robo de equipos. Como ya se ha dicho, se calcula que cerca del 40 % de los asaltos a transeúntes tiene como objetivo el robo de equipos celulares.

"Existen otros datos que hablan por sí mismos de la ineficacia del RENAUT. No debe perderse de vista que cualquier delincuente puede hacer uso de un teléfono comprado en el extranjero con el servicio de 'roaming', realizar una llamada con enlace de un equipo de cómputo o comprar un chip en menos de 70 pesos en el mercado informal, ya sea robado o inscrito de forma fraudulenta en el RENAUT, para extorsionar, secuestrar o cometer cualquier otro ilícito.

"Un problema adicional es la posibilidad de que la información suministrada por los usuarios pueda ser sustraída de la base de datos y empleada de forma indebida.

"Al final, queda claro que el RENAUT se inscribe en una clara tendencia de dejar en manos de los ciudadanos responsabilidades y deberes que corresponden exclusivamente a la autoridad ...



"... El 9 de febrero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con el objetivo fundamental de establecer el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT) a fin de coadyuvar en la prevención, investigación y persecución de delitos como el secuestro y la extorsión, en los que frecuentemente se utilizan teléfonos móviles.

"Sin embargo, a casi dos años de la publicación del Decreto las reformas no han logrado los resultados esperados. Pero no sólo eso: su diseño inadecuado ha facilitado la comisión de aquellos delitos que se buscó combatir o ha generado lagunas e incentivos para la comisión de conductas como el robo de datos personales.

"Las vulnerabilidades del RENAUT fueron visibles desde los primeros días. Incluso, a unas horas de iniciar su operación, aparecieron registros falsos a nombre de personalidades de la historia, la política, los deportes o la farándula. Basta decir que a mediados de 2010 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) informó que entre 10 mil y 50 mil registros eran apócrifos. Hace unos meses el presidente de la COFETEL, Mony de Swaan, reconoció que el RENAUT debe revisarse, pues ni siquiera se ha avanzado en la etapa de verificación de la identidad de los usuarios registrados.

"Como bien han señalado diversos especialistas, el registro de un teléfono mediante nombre y Clave Única de Registro de Población (CURP) no garantiza la veracidad de los datos y menos aún que en el caso de cometerse un delito realmente se atrape al culpable; por el contrario, puede culparse a una persona que no lo sea.

"Por otro lado, no debemos perder de vista que la venta de tarjetas SIM, mejor conocidos como chips telefónicos, en el mercado informal permite a cualquiera tener acceso a una línea de teléfono móvil sin ser responsable de las llamadas que realice. En realidad, cualquier miembro de la delincuencia organizada que requiera un celular para extorsionar, secuestrar o cometer cualquier otro ilícito, sólo tiene que invertir 70 pesos para comprar en el mercado informal un chip, inscrito de forma fraudulenta en el RENAUT, que le permitirá disponer



de una línea sin que ninguno de sus datos queden registrados. Si los chips se compran por mayoreo, su precio puede bajar hasta 50 pesos.

"Y cuando la delincuencia no tiene acceso a un chip, puede recurrir a métodos tradicionales. Se calcula que cerca del 40 % de los asaltos a transeúntes tiene como objetivo el robo de equipos celulares.

"Como si todo lo anterior no fuese suficiente, debemos señalar que ha sido ampliamente documentada la comercialización de los datos contenidos en el RENAUT. Tan sólo en el mes de junio de 2010 diversos usuarios de Internet ofrecían el padrón completo de usuarios por 500 pesos, con la posibilidad de recibirlo en disco compacto hasta la puerta de la casa.

"Un dato final: de acuerdo con cifras de diversas organizaciones civiles, en 2008, antes de la implementación del RENAUT, se registraban cerca de 4,400 llamadas de extorsión al día. En 2010, la cifra se incrementó en más de 40 % al alcanzar las 6,400 diarias.

"Entonces cabe preguntarse ¿para qué ha servido el RENAUT? ..."

301. En esa tesitura, este Tribunal Pleno, con base en experiencias anteriores, valora que no es posible sostener que la creación de este tipo de padrones garantice que efectivamente se vaya a identificar a los responsables de los delitos, experiencias que ilustran, además que, ante fallas de seguridad, ese tipo de padrones conllevan riesgos importantes para la protección de los datos personales e incluso pueden facilitar la comisión misma de los delitos que pretende combatir.

302. Pero, además, tampoco existen elementos suficientes que nos permitan afirmar de manera categórica que la información que proporciona el PANAUT a las autoridades investigadoras es *mejor o más idónea* para identificar a los presuntos responsables de aquella que pueda obtenerse de la intervención de una comunicación privada.

303. Por el contrario, nada impide pensar que la identificación de dichos agentes pueda realizarse de forma igualmente efectiva a través de la intervención



de comunicaciones privadas, pues como se señaló anteriormente, el cúmulo de información y datos generados en los procesos comunicativos puede ser muy vasto, valioso y útil para tal finalidad; nombres, direcciones, parentescos, pseudónimos, actividades, ubicación, son datos que pueden obtenerse a través del uso de estas técnicas y que desde luego, ayudan en gran medida a identificar a los infractores, considerando además, que los concesionarios tienen ya la obligación de conservar el nombre y domicilio del suscriptor al margen del PANAUT, en los términos del artículo 190, fracción II, de la ley impugnada.

304. Finalmente, se estima que esta objeción parte de un enfoque equivocado.

305. En efecto, se ha explicado que la idoneidad de la medida implica reconocer la conexión que en términos de utilidad existe entre la opción adoptada y el fin perseguido. En ese sentido, debe recordarse que el fin legítimo que persigue el PANAUT es colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito, especialmente cuando se realiza mediante telefonía celular.

306. Si esta es la finalidad, ¿podría afirmarse que la creación del PANAUT es más idónea que la intervención de comunicaciones para poder satisfacerla? la realidad es que no, puesto que ambas herramientas son susceptibles de proporcionar información sumamente valiosa para la investigación, persecución y sanción de este tipo de delitos.

307. Pero aun concediendo que con la creación del PANAUT se permita identificar con mayor facilidad a los posibles responsables de la comisión de estos delitos, ello no conduce a sostener que la medida por tanto es *más idónea* para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito, pues la identificación de los posibles implicados constituye sólo uno de los elementos de aquello que debe investigarse a fin de poder fincar las responsabilidades y establecer las sanciones penales correspondientes, por tanto, contar con esta información no implica por sí mismo que el combate a la delincuencia va a ser más efectivo.

308. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que ambas medidas –intervención de comunicaciones y PANAUT– son igualmente idóneas para



colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito, pues ambos mecanismos son susceptibles de proporcionar a las autoridades de seguridad y procuración de justicia información útil a fin de investigar las conductas, identificar a los responsables e imponer las sanciones respectivas.

309. No obstante, a pesar de que existe una equivalencia en términos de utilidad entre ambas medidas, debe reconocerse que, en su conjunto, la intervención de comunicaciones privadas **resulta una medida menos restrictiva** de los derechos a la privacidad y protección de datos personales de lo que resulta la creación y regulación del PANAUT.

310. Esto porque, si bien intervenir las comunicaciones privadas de los particulares representa en sí mismo una afectación fuerte en el derecho a la privacidad, lo cierto es que la figura se encuentra revestida de una serie de garantías y salvaguardas que permiten advertir que, en su conjunto, someten a estos derechos a un nivel *más bajo de afectación* de aquella que produce el PANAUT.

311. En primer lugar, porque el acceso del Estado a esta información **no es generalizado**, es decir, no se permite que las autoridades competentes puedan acceder de manera irrestricta a todos los procesos de comunicación que se lleven a cabo a través del uso de telefonía móvil. Por el contrario, de los artículos 292 y 293 del Código Nacional de Procedimientos Penales se puede apreciar que el acceso a dicha información **es limitado**.

312. Tanto en la solicitud de intervención de comunicaciones como en la autorización que en su caso otorgue el Juez, debe precisarse: *i)* la persona o personas que serán sujetas a la medida; *ii)* la identificación del lugar o lugares donde se realizará; *iii)* si fuere posible, el tipo de comunicación intervenida; *iv)* su duración; *v)* el proceso que se llevará a cabo; *vi)* las líneas, número o aparatos que serán intervenidos y; en su caso, *vii)* la denominación de la empresa concesionada del servicio de telecomunicaciones a través del cual se realizará la comunicación objeto de intervención.

313. Esto quiere decir que la intervención de las comunicaciones privadas está circunscrita a un caso en particular, a una persona o personas en concreto,



o a un equipo o línea en específico, por lo que no puede abarcar *a todos los usuarios de telefonía móvil ni a todos los procesos de comunicación*, lo que evita que se instaure un sistema de vigilancia generalizado que, como correctamente lo afirman los accionantes, iría en contra de las bases de una sociedad democrática.

314. Sobre este punto en específico debe advertirse que los *Principios del CJJ*, concretamente el *principio tres* referido a la *pertinencia y necesidad*, establece lo siguiente:

"Los datos personales deberían ser únicamente los que resulten adecuados, pertinentes y **limitados al mínimo necesario** para las finalidades específicas de su recopilación y tratamiento ulterior."

315. Al respecto, señala el referido Comité que la pertinencia y la necesidad son principios cruciales de la protección de datos y la privacidad personal. Desde luego, sus requisitos deben evaluarse en relación con el contexto específico en el cual se recopilen y ulteriormente traten los datos. Las consideraciones contextuales incluyen qué datos particulares se recopilan y con qué finalidades.

316. Respecto de la pertinencia, el Comité refiere que este requisito significa que los datos personales requeridos deben guardar una relación razonable con la finalidad para la cual hayan sido recopilados y se tenga la intención de usarlos.

317. Por su parte, explica que la necesidad tiene una doble dimensión. En primer lugar, impone que los datos personales sean tratados solamente de una forma acorde con las finalidades expresas de su recopilación, por ejemplo, cuando sean necesarios para proporcionar el servicio o el producto solicitado por la persona. Pero, además, implica que los recopiladores y encargados de datos deben seguir un criterio de "limitación" o "minimización", de acuerdo con el cual deben hacer un esfuerzo razonable para cerciorarse de que los datos personales que manejen correspondan al **mínimo necesario** para la consecución de la finalidad expresa.



318. Sobre este punto son coincidentes los *Estándares Iberoamericanos*, pues el principio 18, denominado principio de proporcionalidad, establece que: "*El responsable tratará únicamente los datos personales que resulten adecuados, pertinentes y limitados al mínimo necesario con relación a las finalidades que justifican su tratamiento.*"

319. Estos estándares se encuentran incorporados en nuestro derecho interno por la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, pues su artículo 16, establece que el responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales.<sup>105</sup> Por su parte, el artículo 25 establece que dicho responsable **sólo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento.**<sup>106</sup> Finalmente, el ya referido artículo 80 establece que la obtención y tratamiento de datos personales por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos **que resulten necesarios y proporcionales** para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos.<sup>107</sup>

320. En contraposición a estos estándares, el sistema normativo que crea y regula el PANAUT impone la **recopilación generalizada** de información privada

<sup>105</sup> "Artículo 16. El responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales."

<sup>106</sup> "Artículo 25. El responsable sólo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento."

<sup>107</sup> "Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto.

"Las autoridades que accedan y almacenen los datos personales que se recaben por los particulares en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el presente capítulo."



y de datos personales, pues la obligación de entregar esta información recae sobre **todas aquellas personas físicas o morales que sean titulares de una línea de telefonía móvil.**

321. El riesgo de la medida se impone por sí mismo, pues como se explicó, hoy en día la tenencia y el uso de un celular es una práctica muy extendida que tiene una importancia creciente en la vida cotidiana de las personas. Tan es así, que conforme al Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT)<sup>108</sup> emitido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, al primer trimestre de dos mil veintiuno, el número de líneas telefónicas móviles existentes era de 123'377,078 [ciento veintitrés millones trescientos setenta y siete (sic) setenta y ocho], lo que implica que hasta el año pasado existían **noventa y ocho líneas por cada cien habitantes.**

322. En consecuencia, dada la densidad de líneas de telefonía móvil que hoy en día existe, debe advertirse que el Estado a partir de la creación y regulación del PANAUT, podrá recopilar, administrar, conservar por tiempo indefinido y tener acceso a la información básica privada y más íntima de casi de toda la población del país.

323. Sobre este punto, debe resaltarse que la generalización de la medida a tal escala conlleva que la entrega de los datos personales e íntimos de los usuarios de telefonía móvil al Estado, así como su acceso y disponibilidad, no presupone una relación entre dichos datos y una amenaza para la seguridad pública vinculada con la comisión de un delito, pues a pesar de que las personas no se encuentren ni siquiera indirectamente en una situación que pueda dar lugar a acciones penales, de todas maneras deberá entregar su información al Estado.

324. La medida aplica por igual a personas respecto de las que no existen indicios que sugieran que su comportamiento pueda guardar relación, incluso indirecta o remota, con delitos. No se prevé algún tipo de excepción, abarca a cualquier tipo de usuarios sin distinción, incluyendo por ejemplo a menores de edad, como correctamente lo afirman los accionantes.

<sup>108</sup> Consultable en el siguiente link: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/informacionEstadistica.xhtml>



325. De estos aspectos, es posible concluir que el legislador optó por establecer una medida global y estandarizada, que implica recabar de forma indistinta la información privada e íntima prácticamente toda la población del país y entregársela al Estado, con independencia de que las personas o la información esté relacionada, directa o indirectamente con los hechos delictivos.

326. Para este Tribunal Pleno, este criterio de recopilación y acceso es contrario a los estándares previamente expuestos, pues el principio de necesidad de la información obliga a reconocer que la conservación y al acceso a la información privada y datos personales debe responder a criterios objetivos que permitan advertir una relación entre los datos que sean objeto de tratamiento y el objetivo que se pretende lograr. La recopilación y el acceso a los datos debe responder efectiva y estrictamente a la satisfacción de tales objetivos. En particular, estos criterios deben permitir que pueda delimitarse en la práctica de modo efectivo el alcance de la medida y, en consecuencia, el público afectado.<sup>109</sup>

327. En consecuencia, una recopilación que incluya a todos los usuarios de telefonía móvil y cuya entrega se realiza directamente al Estado con independencia de que exista una relación, al menos indirecta, con el fin perseguido, **no puede considerarse limitada a lo estrictamente necesario**. Por el contrario, este requisito de necesidad, en atención al fin legítimo previamente identificado,

<sup>109</sup> Sobre este punto resulta sumamente ilustrativa la jurisprudencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a partir de diversas resoluciones en las que analizó la compatibilidad entre los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que protegen la privacidad y los datos personales, frente a diversas directivas que trataban de establecer estándares generales sobre la conservación por parte de los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de una red pública de comunicaciones, de determinados datos generados o tratados por dichos proveedores para garantizar que los datos estén disponibles con fines de prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de delitos graves.

Véase *Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros*. C-293/12 y C-594/12. Sentencia de 8 de abril de 2014. *Tele2 Sverige y Watson y otros*. C-203/15 y C-698/15. Sentencia de 21 de diciembre de 2016. *Ministerio fiscal*. C-207/16. Sentencia de dos de octubre de dos mil dieciocho. *Ordre des barreaux francophones et germanophone, Académie Fiscale ASBL y otros*. C-520/18. Sentencia de quince de enero de dos mil veinte. *Privacy International y otros*. C-623/17. Sentencia de seis de octubre de dos mil veinte.

Desde luego, se reconoce que estas resoluciones no son en sentido alguno vinculantes para esta Corte, no obstante, resultan orientadoras acerca de la perspectiva a partir de la cual el referido Tribunal Europeo afronta una problemática muy similar a la que ahora se analiza.



estaría vinculado con los datos de personas de las que se encuentren relacionadas con la posible comisión de un delito.

328. En contraposición, la intervención de comunicaciones, como quedó expuesto, está circunscrita a casos particulares, a una persona o personas en concreto, o a equipos o líneas en específico y sobre todo, a la existencia de razones y motivos que relacionen a dichas personas o equipos con las conductas que se investigan, por tanto, no implica la intervención de *todas las comunicaciones*, ni incluye *todos los usuarios de telefonía móvil*, lo que evita que se instaure un sistema de vigilancia generalizado.

329. De ahí que resulte medianamente clara la diferencia que sobre este punto existe en el grado de afectación a los derechos de privacidad y protección de datos personales entre un mecanismo y otro.

330. Otro aspecto que debe resaltarse sobre la intervención de las comunicaciones privadas es que la injerencia que provoca en estos derechos **está sujeta a un control judicial**, pues por mandato expreso de la Constitución General y del Código Nacional de Procedimientos Penales, la intervención de comunicaciones debe ser necesariamente autorizada y supervisada por un Juez, lo que de entrada imprime una importante salvaguarda para estos derechos.

331. En contraposición, de la regulación del PANAUT **no se advierte que el acceso del Estado a la información privada y los datos personales de los usuarios de telefonía móvil esté sujeto a un control judicial.**<sup>110</sup>

332. Por el contrario, de las normas que integran el Decreto impugnado se puede apreciar que toda la información que integre el PANAUT va a ser entregada

---

<sup>110</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo, quienes manifestaron apartarse del párrafo 310 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tal párrafo pasó a ser el número 331 en el presente engrose.



por mandato legal al Estado, a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues de conformidad con los artículos 15, fracción XLII Bis, 180 Quintes y 180 Sextus de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán **recabar** la información de los usuarios de telefonía móvil para después **ingresarla** al Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual será instalado, operado, mantenido y validado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

333. Esto significa que todos los datos e información que integran el PANAUT estará en manos del Estado de manera automática por efecto de las normas que se combaten, de tal suerte que para otorgar dicho acceso no se requerirá de orden judicial o mecanismo jurídico adicional. En otras palabras, por mandato de ley el Estado **es el poseedor, administrador y operador** de toda esta información privada, datos personales y datos sensibles entregados por todos los usuarios de telefonía móvil, lo que nuevamente imprime un fuerte riesgo a la privacidad e intimidad de las personas.

334. Contrario a esta situación y a fin de establecer salvaguardas suficientes que garanticen que la limitación al derecho a la privacidad y el acceso a los datos personales sea el estrictamente indispensable y necesario en estos supuestos de investigación y persecución de delitos, es que este Tribunal Pleno estima necesario establecer que dicho acceso por un lado, debe estar condicionado a criterios objetivos que permitan definir las circunstancias y los requisitos conforme a los cuales pueda otorgarse y además, salvo en casos de urgencia debidamente justificados, dicho acceso debe estar sujeto a un control previo de un órgano jurisdiccional.

335. En esa tesitura, el hecho de que todos los usuarios de telefonía móvil deban entregar su información privada y datos personales directamente al Estado, tal y como lo establece el Decreto impugnado, resulta claramente incompatible con este parámetro.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro



336. No pasa inadvertido que el artículo 180 Septimus, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que las autoridades de seguridad, procuración y administración de justicia que cuenten con la facultad expresa para requerir los datos del PANAUT podrán tener acceso a esta información.

337. Sin embargo, debe reiterarse que esta previsión no regula el acceso del Estado a la información que integra el PANAUT, pues como ha quedado expuesto, dicho acceso ya lo tiene por mandato legal al ser el poseedor, administrador y operador de la misma, de tal suerte que lo único que regula este precepto es **la transferencia** de la información de un órgano del Estado a otro, concretamente del Instituto Federal de Telecomunicaciones a las autoridades de procuración y de administración de justicia.

338. Sobre este punto cabe destacar que dicha transferencia tampoco se sujeta a un control judicial previo, de hecho, el Decreto combatido ni siquiera precisa qué autoridades, en qué supuestos o bajo qué circunstancias o con arreglo a qué requisitos el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá otorgar el acceso a esta información a las autoridades de investigación y procuración de justicia, ni tampoco si en determinados supuestos y en cuáles, podrá negarse a dicha solicitud, aspectos que en opinión de este Tribunal Pleno, era necesario que estuvieran contemplados en una ley y no en disposiciones administrativas.<sup>112</sup>

339. Nuevamente, derivado de este aspecto relativo al **control previo**, debe concluirse que el riesgo que genera el PANAUT en los derechos a la

---

Pardo Rebolledo, quienes manifestaron apartarse de los párrafos 313 y 314 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tales párrafos pasaron a ser los números 334 y 335 en el presente engrose.

<sup>112</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo, quienes manifestaron apartarse del párrafo 317 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tal párrafo pasó a ser el número 338 en el presente engrose.



privacidad y protección de datos personales de los usuarios de telefonía móvil es mayor de aquel que plantea la intervención de comunicaciones privadas.

340. Otro elemento que resulta de la mayor relevancia para efectos de este estudio comparativo es que la intervención de las comunicaciones privadas **es temporal**. En efecto, el artículo 292 del Código Nacional de Procedimientos establece que el plazo de la intervención incluyendo prórrogas, no podrá exceder de seis meses, por lo que transcurrido dicho plazo sólo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando el Ministerio Público acredite nuevos elementos que así lo justifiquen. Por su parte, el artículo 300 de dicha legislación penal establece entre otras cosas, que los registros de las intervenciones serán destruidos una vez que se decrete el archivo definitivo, el sobreseimiento o la absolución del imputado.

341. A diferencia de lo anterior, de los diversos preceptos que integran el Decreto que crea y regula el PANAUT no se advierte la existencia de alguna previsión legal que sujete a alguna temporalidad la conservación de la información privada y datos personales de los usuarios de telefonía móvil, lo que permite inferir que la afectación a estos derechos tiene una condición permanente.

342. Sobre este punto, conviene referir nuevamente a los *Principios del CJI*, pues el *principio cuarto* que habla del *tratamiento y conservación limitados*, establece lo siguiente:

"Los datos personales deberían ser tratados y conservados solamente de manera legítima no incompatible con las finalidades para las cuales se recopilaban. Su conservación no debería exceder del tiempo necesario para cumplir dichas finalidades, de conformidad con la legislación nacional correspondiente."

343. Por su parte, los Estándares Iberoamericanos prevén el siguiente texto:

"19. Principio de calidad

"19.1. El responsable adoptará las medidas necesarias para mantener exactos, completos y actualizados los datos personales en su posesión, de tal



manera que no se altere la veracidad de éstos conforme se requiera para el cumplimiento de las finalidades que motivaron su tratamiento.

**"19.2. Cuando los datos personales hubieren dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades que motivaron su tratamiento, el responsable los suprimirá o eliminará de sus archivos, registros, bases de datos, expedientes o sistemas de información, o en su caso, los someterá a un procedimiento de anonimización.**

"19.3. En la supresión de los datos personales, el responsable implementará métodos y técnicas orientadas a la eliminación definitiva y segura de éstos.

**"19.4. Los datos personales únicamente serán conservados durante el plazo necesario para el cumplimiento de las finalidades que justifiquen su tratamiento o aquéllas relacionadas con exigencias legales aplicables al responsable.** No obstante, la legislación nacional de los Estados Iberoamericanos aplicable en la materia podrá establecer excepciones respecto al plazo de conservación de los datos personales, con pleno respeto a los derechos y garantías del titular."

344. Al respecto, el Comité Jurídico Interamericano ha señalado que los datos personales deben conservarse de forma que se permita la identificación de sus titulares **únicamente durante el tiempo que sea necesarios para las finalidades del tratamiento.** Sostiene que la realidad de la tecnología moderna exige una limitación general sobre este aspecto, pues la conservación innecesaria y excesiva de esta información tiene evidentes implicaciones negativas para la privacidad y la protección de los datos personales.

345. Por tanto, los responsables deben disponer de los datos de una manera segura y definitiva a través, por ejemplo, de eliminar sus archivos, registros, bases de datos, expedientes o sistemas de información, o bien, someterlos a un proceso de *anonimización*, cuando ya no se necesiten para su fin original o tal como se disponga en la legislación nacional.

346. Se precisa que los datos personales podrán conservarse durante periodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines archivísticos, de investigación científica e histórica o fines estadísticos, sin perjuicio de la



aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas para proteger los derechos y libertades del titular.

347. Debe señalarse, que este estándar internacional se encuentra incorporado en nuestro derecho interno, pues los artículos 23 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, 11 y 13 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares establecen que los plazos de conservación de los datos personales no deben exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, de tal suerte que concluido y una vez que los datos hayan dejado de ser necesarios, deberán ser suprimidos.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> LGPDPPSO

"Artículo 23. El responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos.

"Se presume que se cumple con la calidad en los datos personales cuando éstos son proporcionados directamente por el titular y hasta que éste no manifieste y acredite lo contrario.

"Cuando los datos personales hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad y que motivaron su tratamiento conforme a las disposiciones que resulten aplicables, deberán ser suprimidos, previo bloqueo en su caso, y una vez que concluya el plazo de conservación de los mismos.

"Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales."

LFPDPPP

"Artículo 11. El responsable procurará que los datos personales contenidos en las bases de datos sean pertinentes, correctos y actualizados para los fines para los cuales fueron recabados.

"Cuando los datos de carácter personal hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas por el aviso de privacidad y las disposiciones legales aplicables, deberán ser cancelados.

"El responsable de la base de datos estará obligado a eliminar la información relativa al incumplimiento de obligaciones contractuales, una vez que transcurra un plazo de setenta y dos meses, contado a partir de la fecha calendario en que se presente el mencionado incumplimiento."

"Artículo 12. El tratamiento de datos personales deberá limitarse al cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad. Si el responsable pretende tratar los datos para un fin distinto que no resulte compatible o análogo a los fines establecidos en aviso de privacidad, se requerirá obtener nuevamente el consentimiento del titular."

"Artículo 13. El tratamiento de datos personales será el que resulte necesario, adecuado y relevante en relación con las finalidades previstas en el aviso de privacidad. En particular para datos personales sensibles, el responsable deberá realizar esfuerzos razonables para limitar el periodo de tratamiento de los mismos a efecto de que sea el mínimo indispensable."



348. A la luz de esos estándares, como ya se mencionó, debe advertirse que el sistema normativo que crea y regula el PANAUT **no establece una temporalidad** a la cual estará sujeta la conservación de los datos personales de los usuarios de telefonía móvil, lo que permite inferir entonces que dicha conservación será por tiempo indefinido, aspecto que resulta contrario a los estándares nacionales e internacionales previamente expuestos.

349. No se deja de advertir que, acorde con tales parámetros, la temporalidad de la conservación de los datos puede no estar determinada por un plazo en específico, sino por la utilidad que la información represente para la satisfacción de una determinada finalidad. Sin embargo, aun reconociendo este aspecto, lo cierto es que la conservación de la información debe continuar estando sujeta a una temporalidad, la cual puede no estar determinada, pero ser determinable, sin que dicho grado de indeterminación pueda traducirse en una conservación de datos por tiempo indefinido.

350. Recordemos que el Comité es claro en establecer que la realidad de la tecnología moderna exige una limitación general por cuanto hace a la conservación de los datos personales, de ahí que dicha conservación **debe ser necesariamente temporal**, pues la conservación innecesaria y excesiva compromete de manera importante la protección de la privacidad y los datos personales.

351. En ese sentido, no puede sostenerse que la temporalidad de la conservación de la información que integra el PANAUT está implícita, en tanto deba entenderse que los datos se conservarán mientras sean útiles y necesarios para el combate de los delitos cometidos mediante el uso de dispositivos móviles.

352. Esto porque, dada la naturaleza de esta finalidad, su satisfacción en la realidad no estaría sujeta a una temporalidad, o ¿cuándo puede considerarse que esta información ha perdido su utilidad para efecto de contribuir en la investigación y persecución de delitos cometidos mediante el uso de teléfonos celulares? Cuando ya no se cometan delitos a través del uso de un celular, o bien, cuando se tenga la certeza de que el titular de los datos ya no cometerá un delito a través de estos dispositivos. Ambos supuestos se tornan irrazonables, de ahí que en opinión de este Tribunal Pleno no se puede adoptar este criterio, pues ello implicaría defraudar la razón de ser de estos estándares que buscan fijar



siempre un límite temporal a la conservación de información privada y datos personales. En consecuencia, no es posible que a través de esta interpretación se autorice la conservación por tiempo indefinido de información privada por parte del Estado.

353. Así, a la luz de las consideraciones expuestas anteriormente, debe reconocerse que la intervención de comunicaciones privadas es una herramienta de investigación que resulta igualmente *idónea* para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito que se cometa mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil, puesto que es susceptible de proporcionar información valiosa y útil a las autoridades de procuración y administración de justicia a fin de investigar las conductas, identificar a los sujetos activos del delito, así como fincar las responsabilidades penales correspondientes.

354. Sin embargo, esta medida resulta menos restrictiva de los derechos a la privacidad y protección de datos personales en comparación con la que genera el PANAUT, pues la restricción que produce en estos derechos no es generalizada sino concreta y determinada, es temporal y no permanente, y, sobre todo, está sujeta a un control judicial.

355. **Geolocalización y entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados.** El artículo 190, fracciones I y II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece la obligación a cargo los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados de conservar un registro y control de las comunicaciones realizadas desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, **que permita identificar con precisión**, entre otros, los siguientes datos: *i)* nombre, denominación social y domicilio del suscriptor; *ii)* tipo de comunicación; *iii)* datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil, como son número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; *iv)* datos necesarios para determinar la hora, fecha y duración de la comunicación; así como *v)* la ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas.

356. De dicho precepto se puede apreciar que los concesionarios de telecomunicaciones ya estaban obligados a generar una base de datos sobre las



comunicaciones realizadas a través del uso de dispositivos móviles, precisamente con la finalidad de contribuir con las autoridades de seguridad y procuración de justicia en el combate a la delincuencia, ello a través de la identificación y ubicación de las líneas utilizadas para la comisión de los ilícitos, incluidos el nombre y domicilio del titular de la línea, en cualquiera de sus modalidades de contratación.

357. En tesis, el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que, cuando se estime necesario para la investigación, se podrá solicitar al Juez de control que ordene a los concesionarios de telecomunicaciones, autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos proporcionar con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora la localización geográfica en tiempo real o entrega de los datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan.

358. Inclusive se establece que excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el procurador podrá ordenar directamente la entrega de esta información y una vez que este requerimiento haya sido cumplimentado, dichas autoridades deberán informar al Juez correspondiente a fin de que revise dicha actuación.

359. De estos elementos, es posible apreciar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales prevén una figura que permite a las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos, acceder a diversa información relacionada con **el uso de una línea de telefonía móvil**, como el nombre y domicilio del suscriptor, los datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil, número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, la modalidad de líneas de prepago; los datos necesarios para determinar la hora, fecha y duración de la comunicación; así como la ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Sobre el particular, resulta de utilidad consultar los "*Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia*" emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.



360. La pregunta que surge es: ¿este mecanismo es *igualmente idóneo* en relación con el PANAUT para colaborar con las autoridades de justicia, en relación con la comisión de delitos mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil?

361. Para este Tribunal Pleno la respuesta es afirmativa. Primero porque, al igual que el PANAUT, constituye una base de datos relacionada con el uso de líneas de telefonía móvil que tiene por objeto proporcionar información y datos a las autoridades de investigación y procuración de justicia sobre el uso de un determinado dispositivo móvil vinculado con comisión de un delito, la cual podría ser útil y valiosa para la investigación de este tipo de conductas, la identificación de los posibles responsables y su domicilio, así como el establecimiento de las sanciones respectivas, de ahí la relación de instrumentalidad que existe entre la medida y el fin perseguido.

362. En ese sentido, debe reconocerse que la ubicación en tiempo real de un equipo de telefonía móvil, el propio nombre y domicilio del suscriptor, el origen o destino de la comunicación, fecha y hora de la primera activación, el lugar de la compra del dispositivo de prepago o tarjeta SIM o los datos del distribuidor al que fueron entregados tales dispositivos, desde luego que pueden abonar, contribuir y encaminar la investigación hacia la identificación de las personas que utilicen o detenten la posesión de los aparatos y, por tanto, su probable participación en los hechos investigados. Hoy en día resulta innegable la estrecha relación que existe entre un equipo móvil y la persona.

363. Sobre este punto, podría pensarse que el PANAUT, por el tipo de información que lo integra, constituye una herramienta *más idónea* para identificar a quienes cometan delitos a través del uso de un dispositivo móvil. Sin embargo, la realidad es que esto resulta una mera suposición, pues, en primer lugar, nada garantiza que el PANAUT sea eficaz para identificar a los posibles responsables, por el contrario, experiencias pasadas indican que la delincuencia difícilmente utilizará para fines delictivos teléfonos que se encuentren previamente registrados y, por el contrario, ante fallas de seguridad, ese tipo de padrones conllevan riesgos importantes para la protección de los datos personales e incluso pueden facilitar la comisión misma de los delitos que pretende combatir.



364. Además, tampoco es posible afirmar de manera categórica que la información que proporciona el PANAUT es *mejor* o *más idónea* en todos los casos para identificar a los presuntos responsables del delito. Como se indicó, información como la ubicación en tiempo real de un equipo de telefonía móvil, el propio nombre y domicilio del suscriptor, así como el origen, destino, duración y demás datos de la comunicación por supuesto que pueden resultar útiles y valiosos para efecto de identificar a los presuntos responsables, sus actividades o relaciones sociales.

365. Pero aun suponiendo que el PANAUT fuera una herramienta que facilita en mayor medida la identificación de los presuntos responsables de un delito, lo cierto es que este aspecto no conduce a sostener necesariamente que la medida es más idónea para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito, pues dicha identificación constituye sólo uno de los elementos de aquello que debe investigarse a fin de poder fincar las responsabilidades y establecer las sanciones penales correspondientes, por tanto, no es posible sostener que contar con la base de datos que conforman el PANAUT implica por sí mismo que el combate a la delincuencia va a ser más efectivo.

366. Por tanto, debe concluirse que ambos mecanismos –PANAUT y la geolocalización y entrega de los datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones– constituyen herramientas igualmente idóneas para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito cometido mediante el uso de un dispositivo móvil.

367. Sin embargo, a pesar de la equivalencia en la utilidad de estas dos figuras, la realidad es que, a juicio de este Tribunal Pleno, la entrega de la geolocalización y demás datos conservados, analizada en su conjunto, constituye una medida menos restrictiva de los derechos a la privacidad y protección de datos personales.

368. De entrada, porque, derivado del tipo de información que se **recopila y almacena**, el grado de injerencia en los derechos a la privacidad y protección de datos personales no es el mismo. Básicamente, porque no es lo mismo que se recopilen y conserven los datos relacionados con el origen y destino de una llamada a que se recopilen y almacenen los datos biométricos de una persona.



Desde luego, ambos tipos de información están tutelados por los derechos a la privacidad y la protección de datos personales,<sup>115</sup> y en esa medida su conocimiento por parte de terceros, ya sea el Estado o cualquier particular, constituye de entrada una afectación importante a su ámbito de protección. Sin embargo, derivado de la naturaleza de la información y su vinculación más estrecha con la persona, debe reconocerse que este grado de afectación no es el mismo.

369. Por otro lado, esta medida, a diferencia del PANAUT, tampoco implica **la entrega masiva y generalizada** de información privada y datos personales al Estado. Por el contrario, acorde con el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales el acceso a esta información debe estar referida a personas concretas o a dispositivos móviles específicos.

370. En efecto, conforme a dicho precepto el acceso a esta información supone la identificación de los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, o bien, de las personas que se estiman involucradas, la existencia de motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, duración y en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

371. De lo anterior se desprende que el acceso del Estado a la información privada y datos personales de los usuarios de telefonía móvil es restringido, pues sólo se permite en ciertos supuestos acotados a personas en específico o equipos móviles en concreto, y, además, exige la existencia de razones y motivos que vinculen a las personas o equipos con los hechos investigados.

372. En esa misma línea, debe decirse que el acceso a esta información por parte de las autoridades de investigación y procuración de justicia está condicionado a **la autorización de un Juez**. Incluso en los casos de excepción en los que la propia autoridad investigadora puede solicitar directamente el

<sup>115</sup> Véase CIDH, Caso Escher y otros Vs. Brasil, sentencia de 6 de julio de 2009, párrs. 114 y 115.



acceso a esta información, la norma establece que una vez obtenida, el Juez debe ratificar esta actuación y en caso de que no sea así, la información obtenida no podrá ser incorporada al proceso penal por lo que deberá ser destruida.<sup>116</sup>

373. Finalmente, debe advertirse que, a diferencia del PANAUT, la injerencia que esta medida impone a los derechos a la privacidad y protección de datos personales también es **temporal**, pues, por un lado, tanto la entrega de la geolocalización de los equipos de telefonía móvil como de los demás datos conservados están sujetos a un tiempo determinado;<sup>117</sup> pero, además, el tiempo de conservación también está limitado, pues conforme al artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los concesionarios deberán conservar los datos de las comunicaciones durante los primeros doce meses de producida la comunicación en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real. Concluido dicho plazo, deberán conservar tales datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico. Esto quiere decir que, al cabo de tales plazos, los concesionarios ya no tienen la obligación de conservar estos datos para efecto de poder proporcionárselos al Estado a fin de colaborar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia.

374. En virtud de estas razones es que se concluye que la medida prevista por los artículos 190, fracciones I y II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales resulta igualmente *idónea* para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de un delito que se comete mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil, puesto que dicha medida es susceptible de proporcionar información valiosa y útil a las autoridades de procuración y de administración de justicia a fin de investigar

<sup>116</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo, quienes manifestaron apartarse del párrafo 351 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tal párrafo pasó a ser el número 372 en el presente engrose.

<sup>117</sup> Véanse los "*Lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia*" emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.



las conductas, identificar a los sujetos activos del delito, así como fincar las responsabilidades penales correspondientes.

375. Sin embargo, dicha medida resulta menos restrictiva de los derechos a la privacidad y protección de datos personales en comparación con el PANAUT, pues la restricción que produce en estos derechos no es generalizada sino concreta y determinada; es temporal y no permanente, y, sobre todo, está sujeta a un control judicial.<sup>118</sup>

376. **Medidas complementarias.** Ahora bien, a estas medidas anteriormente descritas habría que agregarse las previstas en las fracciones VIII y XII del artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

377. La primera se refiere a la obligación de los concesionarios de telecomunicaciones y autorizados para colaborar con las autoridades competentes a fin de que en el ámbito técnico operativo se cancelen o anulen de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centro de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, la cual abarcará sobre todas las bandas de frecuencia que se utilicen para la recepción en los equipos terminales de comunicación.

378. Esta medida resulta importante y útil ya que en los propios "*Lineamientos de Colaboración entre Autoridades Penitenciarias y los Concesionarios de Servicios de Telecomunicaciones y Bases Técnicas para la Instalación y Operación de Sistemas de Inhibición*" emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se reconoce expresamente que en nuestro país, desde el interior de los centros penitenciarios y en coordinación con bandas delictivas en libertad,

<sup>118</sup> Sobre esta medida en específico cabe precisar que esta Suprema Corte de Justicia ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de su validez constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2012, así como los amparos en revisión 937/2015, 964/2015, 1311/2015 y 264/2016. Sin embargo, debe advertirse que la solución de tales precedentes no puede trasladarse en automático al presente asunto, pues han quedado señaladas las diferencias sustanciales entre esta figura y el PANAUT. No obstante, la presente resolución recoge algunos razonamientos que resultan compatibles y que abonan en la construcción de la solución adoptada.



se llevan a cabo delitos de extorsión con amenazas de secuestro o de muerte, y fraudes telefónicos contra la sociedad; además que dentro del ambiente penitenciario se cometen acciones de amenaza a familiares de internos, intimidación de testigos, custodios y personal penitenciario; se toman fotografías de las instalaciones y del personal de seguridad para coordinar ejecuciones, evasiones y motines, entre otro tipo de acciones que comprometen la seguridad del lugar y la integridad de las personas.

379. De ahí que la implementación de esta medida pueda contribuir en gran medida a colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de delitos, especialmente de los cometidos mediante telefonía celular, la cual, además, es menos restrictiva de los derechos humanos analizados en este asunto, pues de entrada no exige la entrega de la información privada y datos personales de los usuarios de telefonía móvil.

380. Finalmente, la fracción XII establece que los concesionarios y autorizados realizarán bajo la coordinación del Instituto Federal de Telecomunicaciones los estudios e investigaciones que tengan por objeto el desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan inhibir y combatir la utilización de equipos de telecomunicaciones para la comisión de delitos o actualizaciones de riesgos o amenazas a la seguridad nacional.

381. Expuesto este conjunto de medidas ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico, debe volverse al análisis de la prueba de proporcionalidad.

382. Se ha explicado que esta tercera grada de la prueba obliga a analizar si existen otras medidas o mecanismos que resulten igualmente idóneos para lograr los fines que persigue la medida legislativa adoptada y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

383. Bajo esta metodología es claro que el Decreto por virtud del cual se crea y regula el PANAUT **no supera esta tercera grada de la prueba.**



384. Esto porque ha quedado demostrado que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales establecen una serie de mecanismos que resultan igualmente idóneos para satisfacer la finalidad que se propone la medida legislativa analizada, pues al permitir que bajo ciertas condiciones y requisitos se puedan intervenir las comunicaciones privadas, se pueda tener acceso a la geolocalización en tiempo real de un equipo de telefonía móvil, o bien, se entreguen los demás datos de las comunicaciones, incluidos nombre y domicilio del suscriptor, se proporciona a las autoridades de seguridad y procuración de justicia información y datos que pueden resultar sumamente útiles y valiosos para efecto de investigar las conductas delictivas, identificar a los posibles responsables e imponer las sanciones penales que correspondan.

385. Lo anterior significa que estas medidas alternativas resultan igualmente idóneas para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de delitos, especialmente de los cometidos mediante el uso de telefonía celular.

386. No obstante, como se explicó anteriormente, estos mecanismos son menos restrictivos de los derechos a la privacidad y protección de datos personales. Primeramente, porque el acceso a la información que derivan de estas herramientas alternativas está condicionado a la existencia de una **autorización judicial**, lo que de entrada permite una mayor protección de los derechos en juego, pues se garantiza de una mejor manera que estas intervenciones en los derechos fundamentales no se realicen de manera arbitraria e indiscriminada, sino, por el contrario, se encuentren debidamente justificadas y sean resultado de un uso razonable de las facultades investigadoras de la autoridad.

387. Pero, además, el uso e implementación de estas medidas **no entraña el acceso generalizado del Estado a la información privada, personal y sensible de todos los usuarios de telefonía móvil**, lo que en sí mismo genera un grave riesgo en la efectiva protección de estos derechos humanos. Por el contrario, reconociendo que la información que se compromete es por naturaleza sumamente delicada, se busca garantizar que el objeto de la intervención esté perfectamente delimitado y sea concreto en cuanto a las personas, equipos,



tiempos y motivos. Así, la forma en la que se configuran estas medidas busca evitar la existencia de **pesquisas generalizadas o peor aún, de sistemas de vigilancia generalizados.**

388. Finalmente, todos estos mecanismos alternativos generan una afectación temporal a los derechos humanos en juego, pues la intromisión que generan en los derechos fundamentales está sujeta a condiciones de tipo temporal, a diferencia de la regulación del PANAUT, la cual no establece por cuanto tiempo el Estado podrá conservar la información privada y los datos personales de los usuarios.

389. En consecuencia, para este Tribunal Pleno es claro que el ordenamiento jurídico mexicano ya preveía una serie de medidas y mecanismos que resultan **igualmente idóneos** para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de delitos, especialmente de los cometidos mediante telefonía celular, **pero que resultan menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales, en comparación con el PANAUT.**

390. En ese sentido y a fin de hacer aún más clara esta conclusión, cabe preguntarse: ¿realmente resultaba **necesario** para combatir la delincuencia el recopilar de forma generalizada, conservar por tiempo indefinido y entregar al Estado la información privada y los datos personales de todos los titulares, personas físicas y morales, de una línea de telefonía móvil? ¿Realmente era necesaria esta medida tomando en cuenta que ya existen otras herramientas tecnológicas que proporcionan a las autoridades de seguridad y procuración de justicia información igual de valiosa y útil para la investigación, persecución y sanción de los delitos que se cometan a través del uso de un celular?

391. Para este Tribunal Pleno la respuesta es clara, el PANAUT no resulta una medida legislativa **necesaria** para una sociedad democrática, pues no mantiene un equilibrio entre la necesidad de los datos en circunstancias limitadas y el debido respeto al derecho de privacidad de las personas, además de no encontrar justificación, pues la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Código Nacional de Procedimientos Penales ya prevén una serie de mecanismos igualmente idóneos para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de delitos, especialmente de los cometidos mediante telefonía celular,



pero que resultan menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales.

392. De ahí que deba concluirse que el Decreto impugnado **no supera esta tercera grada del test de proporcionalidad al no ser una medida necesaria para una sociedad democrática.**

***b) Test estricto sobre la afectación a los derechos a la privacidad y protección de datos personales.***

393. Como se indicó en apartados precedentes, para analizar la validez del Decreto impugnado resultaba necesario distinguir entre la afectación que sufren los derechos a la privacidad y protección de datos personales, de la afectación que sufren los derechos a la intimidad y protección de los datos sensibles.

394. Lo anterior porque la intimidad constituye un **núcleo protegido con mayor celo y fuerza**, pues dada su estrecha vinculación con los aspectos más íntimos de la persona, exige una protección especial y reforzada, ya que su conocimiento por parte de terceros, coloca a su titular en una situación de extrema vulnerabilidad al hacerlo objeto de conductas discriminatorias susceptibles de ocasionar graves perjuicios en su esfera y poniendo en riesgo los valores más importantes de su individualidad.

395. Es por esto que las potenciales agresiones a la intimidad han sido reconocidas como de una enorme relevancia no sólo desde el punto de vista individual sino también colectivo, pues este ámbito dota de las condiciones adecuadas para que las personas pueda desplegar adecuadamente su individualidad, autonomía y libertad, de ahí que su protección tenga una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas, en tanto se erige como presupuesto indispensable para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

396. En consecuencia, dado que los efectos del Decreto repercuten sobre derechos fundamentales especialmente sensibles que exigen una tutela reforzada, es que en el caso la afectación a los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles debe analizarse a la luz de un **escrutinio estricto** a fin de



verificar que la medida legislativa, esto es, la creación y regulación del PANAUT tenga una justificación robusta.

397. En esa tesitura, acorde con lo que se expuso en relación con este tipo de escrutinio, lo que procedería es analizar si el sistema normativo que crea y regula el PANAUT, el cual permite al Estado recopilar, administrar, conservar por tiempo indeterminado y tener acceso a la información íntima y los datos sensibles de toda aquella persona física y/o moral que sea titular de una línea telefónica (i) persigue un fin constitucionalmente imperioso; (ii) está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, (iii) es la medida menos restrictiva posible.

398. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que en este punto ya no es necesario agotar toda esa metodología, pues la conclusión de este apartado se deriva lógicamente de la conclusión a la que ya se llegó en el apartado anterior.

399. Esto porque, si la afectación que el Decreto impugnado genera en los derechos a la privacidad y protección de datos personales no resulta razonable a la luz de la prueba **ordinaria** de proporcionalidad, por mayoría de razón, la afectación a los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles, que requieren de una protección reforzada, tampoco puede serlo.

400. Sobre este punto, debe precisarse que el Decreto que crea y regula el PANAUT establece un mismo régimen normativo tanto para la información privada y datos personales, como para la información íntima y datos sensibles, es decir, ambos niveles de la privacidad de la persona están siendo afectados por el mismo sistema normativo.

401. En consecuencia, si la afectación que este sistema impone al ámbito "ordinario" de la privacidad no resulta razonable, toda vez que no es capaz de superar una prueba ordinaria de proporcionalidad, por mayoría de razón, no puede estimarse razonable la afectación que ese mismo sistema genera en el núcleo protegido con mayor celo y fuerza de la privacidad, pues claramente no va a superar una prueba cuyas gradas exigen un análisis aún más estricto y que requieren de una justificación aún más robusta.



402. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que la afectación a los derechos a la intimidad y protección de datos sensible que genera el Decreto por virtud del cual se crea y regula el PANAUT no es susceptible de superar un escrutinio estricto de proporcionalidad.

### C. Conclusión

403. En función de todo lo expuesto en los párrafos anteriores, debe declararse la invalidez del sistema normativo impugnado, toda vez que la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil genera una afectación a los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales que **no resulta razonable**, ya que no supera la prueba de proporcionalidad.

404. Sobre este punto conviene agregar algunos aspectos adicionales.

405. El primero es que del análisis de los preceptos que conforman el Decreto impugnado no se advierte la previsión de salvaguardas o mecanismos de protección **específicos** sobre esta base de datos a fin de que no se vulnere ni se haga mal uso de la información privada y los datos personales entregados por los usuarios de telefonía móvil al Estado.

406. Al respecto, los *principios cinco y seis* del CJI, relativos a la *confidencialidad y seguridad de los datos*, establecen lo siguiente:

"Principio cinco: confidencialidad

"Los datos personales no deberían divulgarse, ponerse a disposición de terceros, ni emplearse para otras finalidades que no sean aquellas para las cuales se recopilaron, excepto con el consentimiento de la persona en cuestión o bajo autoridad de la ley."

"Principio seis: seguridad de los datos

"La confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales deberían ser protegidas mediante salvaguardias de seguridad técnicas, administrativas u organizacionales razonables y adecuadas contra tratamientos no



autorizados o ilegítimos, incluyendo el acceso, pérdida, destrucción, daños o divulgación, aún cuando éstos ocurran de manera accidental. Dichas salvaguardias deberían ser objeto de auditoría y actualización permanente."

407. El referido Comité explica que el principio cinco deriva del deber básico del responsable de mantener la "confidencialidad" de los datos personales en un entorno seguro y controlado. Este aspecto viene complementado por el principio seis, de acuerdo con el cual los responsables de los datos deben establecer y mantener las medidas de carácter administrativo y técnico que sean necesarias para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales que obren en su poder o bajo su custodia, así como cerciorarse de que tales datos no sean tratados ni divulgados excepto con el consentimiento de la persona o autoridad legítima, ni sean accidentalmente perdidos, destruidos o dañados.

408. Se precisa que la índole de las salvaguardas implementadas podría variar según la sensibilidad de los datos en cuestión. Evidentemente, los datos sensibles requieren un nivel más alto de protección, a la luz de riesgos, como, por ejemplo, la usurpación de la identidad, pérdidas económicas, efectos negativos en la calificación crediticia, daños a bienes y pérdida del empleo o de oportunidades comerciales o profesionales, la vulneración de la intimidad sexual o actos de violencia de género digital.

409. No obstante, se aclara que, en el contexto moderno, es técnicamente imposible garantizar la privacidad absoluta y la protección completa de los datos personales, puesto que el esfuerzo necesario para lograrlo impondría barreras indeseables y costos inaceptables. Asimismo, es posible que en distintos contextos se requieran soluciones y niveles de salvaguardias diferentes. Por consiguiente, este principio requiere una valoración razonada e informada y no necesariamente se vulneraría cada vez que un responsable de datos experimente un acceso no autorizado, pérdida, destrucción, daño, uso, modificación o divulgación de los datos personales en su poder, siempre y cuando las medidas y salvaguardias implementadas hayan sido "razonables y adecuadas".

410. La determinación sobre la razonabilidad y adecuación de las salvaguardias debe basarse en métodos y técnicas de seguridad de los datos con-



sistentes con las buenas prácticas comúnmente aceptadas, al igual que en factores como: i) la evolución constante de las amenazas a la privacidad, especialmente las cibernéticas; ii) los métodos y técnicas más avanzados que estén en uso en el ámbito de la seguridad de los datos; iii) el contexto de la situación general; y, iv) la proporcionalidad y necesidad de las medidas tomadas. En ese sentido, las medidas tomadas deberían revisarse, evaluarse, auditarse, actualizarse y mejorarse periódicamente.<sup>119</sup>

411. Cabe precisar, nuevamente, que estos estándares internacionales han sido incorporados a nuestro derecho interno por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues los artículos 31 a 42 establecen una serie de lineamientos que deben cumplir los sujetos responsables de la protección de los datos.

412. Por ejemplo, el artículo 31 establece que el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos

<sup>119</sup> En el mismo sentido se pronuncia el principio 21 de los Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos.

"21. Principio de seguridad

"21.1. El responsable establecerá y mantendrá, con independencia del tipo de tratamiento que efectúe, medidas de carácter administrativo, físico y técnico suficientes para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales.

"21.2. Para la determinación de las medidas referidas en el numeral anterior, el responsable considerará los siguientes factores:

"a. El riesgo para los derechos y libertades de los titulares, en particular, por el valor potencial cuantitativo y cualitativo que pudieran tener los datos personales tratados para una tercera persona no autorizada para su posesión.

"b. El estado de la técnica.

"c. Los costos de aplicación.

"d. La naturaleza de los datos personales tratados, en especial si se trata de datos personales sensibles.

"e. El alcance, contexto y las finalidades del tratamiento.

"f. Las transferencias internacionales de datos personales que se realicen o pretendan realizar.

"g. El número de titulares.

"h. Las posibles consecuencias que se derivarían de una vulneración para los titulares.

"i. Las vulneraciones previas ocurridas en el tratamiento de datos personales.

"21.3. El responsable llevará a cabo una serie de acciones que garanticen el establecimiento, implementación, operación, monitoreo, revisión, mantenimiento y mejora continua de las medidas de seguridad aplicables al tratamiento de los datos personales, de manera periódica."



contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.

413. Por su parte, el artículo 32 señala que las medidas de seguridad deberán considerar: i) el riesgo inherente a los datos personales tratados; ii) la sensibilidad de dichos datos; iii) el desarrollo tecnológico; iv) las posibles consecuencias de una vulneración para sus titulares; v) las vulneraciones previas; y, vi) el riesgo por el valor potencial cuantitativo o cualitativo que pudieran tener los datos personales tratados para una tercera persona no autorizada para su posesión, entre otros aspectos.

414. Bajo estos parámetros debe reconocerse que el Decreto impugnado **no establece** ningún tipo de salvaguarda, mecanismo de protección, o bien, estándares mínimos que deban satisfacerse a fin de proteger de manera efectiva este banco de información privada, datos personales y sensibles de los usuarios de telefonía móvil.

415. En esa tesitura, para este Tribunal Pleno, la magnitud de lo que implica que todos los usuarios de telefonía móvil entreguen su información privada y sus datos personales incluyendo los sensibles, exigía razonablemente el establecimiento de mecanismos específicos que permitieran garantizar una protección eficaz de los datos conservados contra los riesgos de abuso y contra todo acceso ilícito a esos datos. Habida cuenta de la cantidad de datos conservados, del carácter sensible de esos datos y del riesgo de acceso ilícito a éstos, resultaba necesario garantizar la plena integridad y confidencialidad de esos datos, un nivel particularmente elevado de protección y de seguridad mediante medidas técnicas y de gestión adecuadas. Aspectos que era necesario que estuvieran contemplados en una ley y no en disposiciones administrativas.

416. Desde luego, no se desconoce que el despliegue de estas medidas de protección sobre la información recopilada se vincula estrechamente con cuestiones técnicas que justifican el que tenga que ser el órgano especializado en la materia quien a través de la emisión de disposiciones administrativas precise estos aspectos. Sin embargo, para este Tribunal Pleno era necesario que en ley se establecieran al menos condiciones generales, niveles mínimos de pro-



tección o estándares a partir de los cuales las disposiciones técnicas pudieran desarrollarse.<sup>120</sup>

417. En consecuencia, no resulta suficiente que el artículo 180 Septimus establezca que la información contenida en el PANAUT será considerada confidencial y reservada, así como tampoco el sistema de sanciones económica previstas por los artículos 307 Bis y 307 Ter, pues como se indicó, la protección efectiva de la privacidad y datos personales de los usuarios, exigía un nivel particularmente elevado de protección y de seguridad mediante medidas técnicas y de gestión adecuadas.

418. No hacerlo así coloca a los derechos humanos a la privacidad y protección de datos personales en una grave situación de riesgo que no puede avalarse.

419. Máxime cuando, además, se advierte que con la emisión del Decreto impugnado se incumplió con el mandato de "*mejores prácticas*" que impone la referida ley general, pues conforme a su artículo 74, cuando el responsable –lo cual incluye al Congreso de la Unión en términos de los artículos 1 y 3, fracción XXVIII– pretenda poner en operación o modificar políticas públicas, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que a su juicio y de conformidad con esta ley impliquen el tratamiento intensivo o relevante de datos personales, deberá realizar una **evaluación de impacto en la protección de datos personales** y presentarla ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o los organismos garantes, según corresponda, los cuales podrán emitir recomendaciones no vinculantes especializadas en la materia de protección de datos personales.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Al respecto véase al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los Casos Digital Rights Ireland Ltd Vs. Minister for Communications and others, asunto C-293/12 y C-594/12, sentencia de ocho de abril de dos mil catorce, párrs. 54 y 55, 60 a 62 y 66 a 68 y Tele2 Sverige AB y otros, C-203/15 y C-698/15, sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, párrs. 122 a 124.

<sup>121</sup> Para efectos de claridad en la votación emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, específicamente, en relación con el voto emitido por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien manifestó apartarse de los párrafos 398 a 400 del proyecto de sentencia sometido a consideración del Tribunal Pleno, se informa que, derivado de las modificaciones aceptadas en dichas sesiones, tales párrafos pasaron a ser los números 419, 420 y 421 en el presente engrose.



420. En ese sentido, el artículo 75 precisa que se considerará que se está en presencia de un tratamiento intensivo o relevante de datos personales cuando: i) existan riesgos inherentes a los datos personales a tratar; ii) se traten datos personales sensibles; y, iii) se efectúen o pretendan efectuar transferencias de datos personales.

421. En consecuencia, dado el fuerte impacto que el PANAUT genera en los derechos humanos a la privacidad y protección de los datos personales, y dado que también se afectan los datos sensibles de los usuarios de telefonía móvil, debe concluirse que la emisión del Decreto impugnado requería de una **evaluación de impacto en la protección de datos personales** en términos de la referida ley general, la cual, de las constancias que integran este expediente, no se advierte que haya existido. No haber cumplido con esta exigencia somete a los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales a un riesgo que no puede ser avalado a la luz de los artículos 6o. y 16 de la Constitución General.

422. Así, estos incumplimientos por parte del Congreso de la Unión al momento de emitir el Decreto por el cual se crea y regula el PANAUT refuerzan la conclusión alcanzada hasta este punto: una obligación indistinta y generalizada de recabar y conservar información privada e íntima, así como datos personales y sensibles de todos los usuarios de telefonía móvil infringe desproporcionadamente los derechos fundamentales a la privacidad, intimidad y protección de datos personales y resulta incompatible con las exigencias y estándares que impone una sociedad democrática.

423. En consecuencia, lo procedente es declarar la **invalidez del sistema normativo creado por el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.**

424. Sobre este punto, debe reiterarse que el estudio sobre la razonabilidad de la afectación a los derechos humanos en juego abarca **la totalidad de los cambios normativos introducidos por el Decreto impugnado**, puesto que constituye una unidad que no puede disociarse. En efecto, la causa que genera la afectación a los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de



datos personales es **el sistema normativo que crea y regula el PANAUT**, por tanto, si dicha afectación no resulta razonable, la consecuencia es que debe anularse todo el sistema normativo que la genera.

425. Esto queda en evidencia porque, si se invalidan únicamente aquellos preceptos que obligan a los usuarios de telefonía móvil a entregar su información privada, así como sus datos personales y sensibles, el resto del sistema normativo ya no se entiende, pierde su razón de ser.

426. Es por esta razón que este Tribunal Pleno llega a la convicción de que debe anularse **la totalidad del Decreto impugnado, específicamente, todos los artículos que adicionó a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a saber: la fracción XLII Bis del artículo 15, y los artículos 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, así como los transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; y por lo que hace a las reformas introducidas a los artículos 176 y 190, fracciones VI y VII, de ese ordenamiento, deben invalidarse las porciones normativas reformadas que se precisan en el apartado de efectos**. En esa tesitura, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos formulados por los accionantes.

427. OCTAVO.—**Efectos**. De conformidad con el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia, 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.

428. Como quedó precisado, en el caso la invalidez decretada abarca **la totalidad del sistema normativo** que integra el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, por lo que dicha invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso de la Unión.

429. Sin embargo, dado que los artículos 176 y 190, fracciones VI y VII, de la referida legislación fueron los únicos que se reformaron —ya que el resto



de los preceptos fueron adiciones–, deben precisarse los efectos que respecto a dichos artículos en concreto tendrá la invalidez decretada a fin de dotar a los operadores jurídicos de certeza sobre las consecuencias de esta resolución.

430. En esa tesitura, tomando en cuenta: *i)* que en ellos se prevén facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones que no tienen que ver con la creación y regulación del PANAUT; *ii)* que en la presente resolución se declara la invalidez del sistema normativo introducido por el **Decreto impugnado**; y, *iii)* a fin no generar un vacío normativo que afecte las competencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones, este Tribunal Pleno precisa que, en cuanto a dichas normas, la invalidez decretada únicamente tendrá por efecto expulsar del ordenamiento jurídico la porción normativa referida al Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; de suerte que, a partir de la presente resolución, dichas normas deberán leerse de la siguiente manera:

"Artículo 176. El instituto llevará el Registro Público de Telecomunicaciones, el cual estará integrado por el Registro Público de Concesiones, el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y las disposiciones aplicables que se emitan."

"Artículo 190. ...

"VI. Realizar la suspensión del servicio de los equipos o dispositivos terminales móviles reportados como robados o extraviados, a solicitud del titular, y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

"...

"VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier esquema de contratación reportadas por los titulares o propietarios, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas, y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; así como, realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía móvil cuando así lo instruya el instituto para efectos del Padrón Nacional de



Usuarios de Telefonía Móvil o la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas y legales aplicables; ..."

431. Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez **de la totalidad del sistema normativo** que integra el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, específicamente, de la fracción XLII Bis del artículo 15 y los artículos 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter, y 307 Quintus, así como los transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, adicionados a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como la invalidez de las porciones normativas ", el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" del artículo 176, ", y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" de la fracción VI del artículo 190, ", y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil;" y "el instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o" de la fracción VII del artículo 190, reformados mediante dicho Decreto.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión, de conformidad con su considerando octavo.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido

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



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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de normas impugnadas, 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 apartándose del párrafo cuarenta y dos del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo 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 apartándose de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco del proyecto original, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo ochenta y cinco del proyecto original, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento que culminó en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno. 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 apartándose de algunas consideraciones,



González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, específicamente sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176 en su porción normativa "el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil", 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI, en su porción normativa "y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil", y VII, en sus porciones normativas "y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" y "el instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o", 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, así como la de sus artículos transitorios del primero al sexto. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, en su porción normativa "comprobante de domicilio y datos biométricos", 180 Quintes, párrafo primero, en su porción normativa "datos biométricos", 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del Decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho Decreto con una interpretación conforme. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracciones VI y VII, 180 Quáter en sus porciones normativas "comprobante de domicilio y datos biométricos", 180 Quintes, párrafo primero, en su porción normativa "datos biométricos y domicilio", 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del Decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho Decreto con una interpretación conforme. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esqui-



vel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

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

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiséis de abril de dos mil veintidós, previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura.

En sesiones de veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura, respectivamente, en la cual se declaró la invalidez de la totalidad del sistema normativo que integra el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomu-



nicaciones y Radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

Lo anterior, pues se estimó que el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (en adelante "PANAUT") debería analizarse como un sistema y someterse a un test ordinario y a un test estricto de proporcionalidad, para concluir que las disposiciones que integraban el Decreto impugnado no los superaban, por lo que afectaban de manera desproporcionada los derechos fundamentales a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas por constituir medidas que interfieren de manera desproporcionada en los derechos fundamentales antes mencionados, lo cierto es que formulo el presente voto concurrente con la finalidad de puntualizar algunos aspectos que, desde mi perspectiva, fortalecerían la doctrina que esta Suprema Corte ha construido tratándose de los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia en su estudio de fondo; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer las razones que considero robustecen la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y que abonan en la construcción jurisprudencial de los derechos antes mencionados.

### **I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.**

En el considerando séptimo, denominado "Vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales", se decidió declarar la invalidez del Decreto controvertido, en virtud de que se vulneran, por un lado, los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales y, por el otro, los derechos a la intimidad y a la protección de datos sensibles.

Así, se concluyó que las normas en estudio transgreden el derecho fundamental a la privacidad y protección de datos en general, al no superar un test de escrutinio ordinario en su grada de necesidad, debido a que existen medidas igualmente idóneas que el PANAUT, pero menos restrictivas a esos derechos, tales como son la intervención de comunicaciones, la geolocalización y la entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados, así como la cancelación de señales de telefonía celular dentro



del perímetro de establecimientos penitenciarios y los estudios para inhibir y combatir el uso de telecomunicaciones en la comisión de delitos.

Asimismo, se decidió que para determinar lo referente a la afectación al derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles no era necesario agotar la metodología que se propone para un test de escrutinio estricto, pues el PANAUT instituye un mismo régimen normativo tanto para la información privada y datos personales como para la información íntima y datos sensibles, por lo que si ya se demostró que las normas no superan un test ordinario, era claro que tampoco superarían un escrutinio estricto.

Adicionalmente se sostuvo que, el Decreto impugnado no preveía mecanismos de protección para el PANAUT, conforme a los principios cinco y seis del Comité Jurídico Interamericano,<sup>1</sup> relativos a la confidencialidad y seguridad de los datos, incorporados en los artículos 31 a 42 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Por último, se precisó que en la emisión del Decreto impugnado se omitió realizar la evaluación de impacto en la protección de datos personales, a que se refiere el diverso 74 de la citada ley general.<sup>2</sup>

**1 Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales adoptados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) y aprobados por la Asamblea General de la OEA en 2021**

**"Principio cinco:** Confidencialidad.

"Los datos personales no deberían divulgarse, ponerse a disposición de terceros, ni emplearse para otras finalidades que no sean aquellas para las cuales se recopilaron, excepto con el consentimiento de la persona en cuestión o bajo autoridad de la ley."

**"Principio seis:** Seguridad de los datos.

"La confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales deberían ser protegidas mediante salvaguardias de seguridad técnicas, administrativas u organizacionales razonables y adecuadas contra tratamientos no autorizados o ilegítimos, incluyendo el acceso, pérdida, destrucción, daños o divulgación, aun cuando éstos ocurran de manera accidental. Dichas salvaguardias deberían ser objeto de auditoría y actualización permanente."

**2 Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

**"Artículo 74.** Cuando el responsable pretenda poner en operación o modificar políticas públicas, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que a su juicio y de conformidad con esta ley impliquen el tratamiento intensivo o relevante de datos personales, deberá realizar una evaluación de impacto en la protección de datos personales, y presentarla ante el instituto o los organismos garantes, según corresponda, los cuales podrán emitir recomendaciones no vinculantes especializadas en la materia de protección de datos personales.

"El contenido de la evaluación de impacto a la protección de datos personales deberá determinarse por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales."



## II. Consideraciones adicionales de inconstitucionalidad del Decreto por el que se crea y regula el PANAUT.

Como señalé anteriormente, el propósito del presente voto es para expresar mi coincidencia con la sentencia aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la inconstitucionalidad del sistema que integra el dDecreto impugnado; sin embargo, como anuncié en la sesión en que se analizó éste, estimo que existen razones adicionales de inconstitucionalidad que impactan en la regulación total del PANAUT, por lo que a partir de ellas también podría haberse declarado la invalidez del Decreto impugnado.

Así, desde mi perspectiva, más que dos niveles de escrutinio –uno ordinario y otro estricto– debe partirse de dos niveles de análisis, pues una cuestión es si la creación de una base de datos con las características del PANAUT supera un test de proporcionalidad, dada su evidente incidencia en los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales y otra es si algunos aspectos de esta regulación son inconstitucionales.

Esto es, si el establecimiento de una base de datos de usuarios de telefonía móvil fuera constitucionalmente válida, en el siguiente paso habría que analizar algunos de sus aspectos concretos para ver si dentro de esa regulación hay medidas que resultan inconstitucionales conforme al estándar de escrutinio aplicable.

A partir de lo anterior, como anticipé, es que coincido con la sentencia, pues el análisis que realizó se centró en el primero de los problemas que se nos plantearon; no obstante, tal como se encuentra integrado el Decreto impugnado, podría haberse analizado si algunos aspectos torales de la regulación del PANAUT también son inconstitucionales.

Consecuentemente, el presente voto lo centraré en expresar las razones por las cuales estimo que son inconstitucionales las disposiciones que regulan la recopilación de datos biométricos en bases de datos masivas y a los requisitos para el acceso a los datos del PANAUT.

### a) Recopilación de datos biométricos en bases de datos masivas

La fracción VI del artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>3</sup> establece la obligación a los usuarios de telefonía móvil de otorgar

<sup>3</sup> **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

"**Artículo 180 Ter.** El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil contendrá, sobre cada línea telefónica móvil, la información siguiente:



sus datos biométricos<sup>4</sup> para la inscripción en este Padrón Nacional. La relevancia de lo anterior radica en que las tecnologías biométricas *analizan características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona con el fin de identificarla*. Por ello, son utilizadas por un gran número de actores gubernamentales con varios objetivos, como la protección de la seguridad nacional.

En ese sentido, me parece significativo hacer notar que su empleo incide en el derecho a la privacidad y la protección de los datos, por lo que tiene, además, el potencial de afectar la libertad de expresión, el acceso a la información y los derechos de asociación e igualdad,<sup>5</sup> dada la relación indisoluble entre ellos.<sup>6</sup>

En efecto, la privacidad es necesaria para la materialización de la comunicación de ideas, incluso, actualmente se reconoce el importante papel del anonimato para su ejercicio, lo que se advierte claramente en el caso de las redes sociales,<sup>7</sup> que son un espacio en donde esto puede potencializarse.

" ...

"VI. Datos biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el instituto. ..."

<sup>4</sup> Los **datos biométricos** son la información personal que se desprende del uso de procesos tecnológicos sobre las características físicas, fisiológicas o conductuales de un individuo y que permiten identificarlo. Estos datos modifican la relación entre cuerpo e identidad porque transforman características del cuerpo humano en datos legible por máquinas para su uso posterior. Las tecnologías biométricas se refieren a aquellas que analizan las características humanas, como el DNA, las huellas dactilares, los patrones de voz, el iris o la retina ocular. De manera más reciente, incluyen mecanismos de reconocimiento facial, biométrica conductual, etc.

Article 19, *When bodies become data: Biometric technologies and freedom of expression 2021*, página 8, consultado en <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/A19-Biometric-technologies-and-FoE-Policy-2021.pdf>.

<sup>5</sup> Ídem, páginas 11 a 13.

<sup>6</sup> "El **derecho humano a la privacidad**, según el cual nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y el derecho a la protección de la ley contra esas injerencias, y reconociendo que el ejercicio del derecho a la privacidad **es importante para materializar el derecho a la libertad de expresión y para abrigar opiniones sin interferencias, y es una de las bases de una sociedad democrática.**"

AGONU, resolución aprobada por la Asamblea General el dieciocho de diciembre de dos mil trece, (21 de enero de 2014) A/RES/68/167, página 1, consultado en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/50/PDF/N1344950.pdf?OpenElement>.

<sup>7</sup> "Se ha reconocido el importante papel que desempeña **el anonimato para salvaguardar y promover la privacidad, la libertad de expresión, la rendición de cuentas políticas, y la participación y el debate públicos** ... Algunos Estados ejercen una presión significativa contra el anonimato, tanto en el mundo virtual como en el real. Con todo, como **el anonimato facilita la opinión y expresión de manera significativa en la red, los Estados deberían protegerlo y no restringir por norma general las tecnologías que lo procuran.**"



Así, aunque el uso de datos biométricos se ha analizado principalmente tratándose de sistemas de vigilancia, la existencia de bases de datos con información biométrica también conlleva el riesgo de lesionar varios derechos.

Al respecto, el Alto Comisionado de la ONU ha manifestado su preocupación respecto al almacenamiento de datos biométricos a gran escala, como en el presente caso. El robo de estos datos es muy difícil de reparar y puede afectar gravemente los derechos humanos de las personas. Además, pueden utilizarse para fines distintos de aquellos para los que fueron recopilados, como el seguimiento y la vigilancia ilegales de personas. Teniendo en cuenta estos riesgos, recomienda que sólo se utilicen estas políticas cuando los Estados puedan demostrar que son necesarios y proporcionales para lograr un fin legítimo.<sup>8</sup>

Ahora bien, entre la gama de datos personales, existe una dicotomía entre aquellos que deben considerarse como sensibles y los que no lo son. De ahí se parte para reconocer que el tratamiento de datos personales impacta de distinta manera en la vida privada de las personas, pues puede implicar riesgos y afectaciones de mayor envergadura para los derechos de las personas. Por tanto, el grado de sensibilidad influye en la decisión sobre el nivel de seguridad que se establece para controlar el acceso a dicha información.

Conforme a lo anterior, debe tenerse en cuenta que los datos biométricos se han categorizado como información personal sensible. Así, en los Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales del Comité

---

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión A/HRC/29/32, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 29o. periodo de sesiones, párrafo 47, consultable en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/095/88/PDF/G1509588.pdf?OpenElement>.

Relatora especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa R 17/2015, consultado en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=979&IID=2>.

También la Suprema Corte Norte Americana ha sostenido que "Whatever the motivation may be, at least in the field of literary endeavor, **the interest in having anonymous works enter the marketplace of ideas unquestionably outweighs any public interest in requiring disclosure as a condition of entry.** Accordingly, an author's decision to remain anonymous, like other decisions concerning omissions or additions to the content of a publication, **is an aspect of the freedom of speech protected by the First Amendment.**"

McIntyre Vs. Ohio Elections Commission, 514 U.S. 334 (1995); párr. 342.

<sup>8</sup> ACNUDH, El derecho a la privacidad en la era digital, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (3 de agosto de 2018), A/HRC/39/29, párrs. 14 y 61, consultado en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/239/61/PDF/G1823961.pdf?OpenElement>



Jurídico Interamericano de la OEA se precisa que dichos datos merecen una protección especial, por los graves perjuicios que podría ocasionar su manejo o divulgación indebida. En esa misma línea, tanto el Reglamento Europeo General de Protección de Datos,<sup>9</sup> como el Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento de Datos Personales<sup>10</sup> establecen una protección especial para los datos biométricos que identifiquen de manera única a una persona. A nivel nacional, esta información encuadra en la definición de datos sensibles prevista en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.<sup>11</sup>

Por ello, considero que la fracción VI del artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que obliga a los usuarios de telefonía móvil a otorgar sus datos biométricos para su inscripción en el PANAUT debe ser sometida a un *escrutinio estricto*, por ser la metodología idónea para analizar

<sup>9</sup> **Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo** de veintisiete de abril de dos mil dieciséis relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

"(51) Especial protección merecen los datos personales que, por su naturaleza, son particularmente sensibles en relación con los derechos y las libertades fundamentales, ya que el contexto de su tratamiento podría entrañar importantes riesgos para los derechos y las libertades fundamentales ..."

<sup>10</sup> **Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento de Datos Personales**

"Artículo 6. Categorías especiales de datos.

"1. El tratamiento de: datos genéticos; datos personales relacionados con delitos, procesos penales y sentencias penales de condena, y medidas de seguridad relacionadas; datos biométricos que identifican únicamente a una persona; datos personales por la información que revelan en relación con los orígenes raciales o étnicos, opiniones políticas, afiliaciones sindicales, creencias religiosas u otras, salud o vida sexual, estará permitido únicamente cuando se consagren garantías apropiadas conforme a la ley, complementando aquellas del presente Convenio.

"2. Dichas garantías deberán proteger de los riesgos que el tratamiento de datos sensibles podría presentar para los intereses, derechos y libertades fundamentales del titular de datos, particularmente el riesgo de discriminación."

<sup>11</sup> **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

"Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"X. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual. ..."



medidas que inciden en el derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles.<sup>12</sup>

Dicho lo anterior, desde mi perspectiva la obtención de datos biométricos persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa: tutelar la seguridad pública, que de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución General es una función del Estado encaminada a salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas. Así se desprende del propio texto de la ley, la cual dispone que el único fin del padrón es "colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos".<sup>13</sup> Por otra parte, del procedimiento legislativo se desprende que la reforma responde al crecimiento exponencial de delitos cometidos a través de dispositivos móviles, como el secuestro y la extorsión.<sup>14</sup>

En cambio, la medida **no está estrechamente vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa que persigue. El acceso a los datos biométricos de la persona que se encuentra registrada como titular de una línea telefónica es insuficiente para vincularla con la comisión de un delito relacionado con la misma. En todo caso, sirve para evidenciar quién la contrató, pero es inverosímil que una llamada de extorsión se realice desde un número telefónico asociado a la persona que la hace, pues las extorsiones nunca se realizan a partir de los teléfonos que tiene a su nombre el extorsionador.

Incluso, el régimen transitorio reconoce este problema al establecer que se realizarán campañas para incentivar la denuncia de robo o pérdida de equipos celulares y prevenir el robo de identidad.<sup>15</sup> Es decir, el sistema pretende convertir

<sup>12</sup> Esta ha sido mi postura desde la AI 21/2013 de mi ponencia en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León que establecía la obligación de los testigos de acreditar su identidad con una prueba de ácido desoxirribonucleico (ADN), página 75 de la sentencia.

<sup>13</sup> **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**"Artículo 180 Bis.** El instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración y **cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.**"

<sup>14</sup> Exposición de motivos de la iniciativa que adiciona el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo del diputado Manuel Gómez Ventura, del Grupo Parlamentario de Morena, página 1.

<sup>15</sup> **Sexto.** El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así



obligaciones estatales de persecución de delitos en responsabilidades individuales.

De igual modo, no puede ignorarse que en la exposición de motivos del Decreto por el que se eliminó el antiguo Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, mejor conocido como RENAUT, se argumentó que éste no había tenido frutos en la prevención, investigación y persecución de los delitos como el secuestro y la extorsión. Asimismo, se consideró la opinión de especialistas que afirmaban que la obligación de registrar teléfonos móviles generaba incentivos para el robo de estos dispositivos.<sup>16</sup>

Por estas razones, considero que la fracción VI del artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional no sólo por pertenecer a un sistema normativo inválido, sino también lo sería por los vicios concretos que señalo en relación con este precepto en lo individual.

### **b) Los requisitos para el acceso a los datos del PANAUT**

El artículo 180 Septimus de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>17</sup> dispone que las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia podrán acceder a la información del PANAUT, siempre que cuenten con la facultad expresa para requerir al instituto los datos del padrón.

Al respecto, me parece que, a la luz del derecho a la vida privada, reconocido en los artículos 16 de la Constitución General y 11 de la Convención Americana

---

como los concesionarios de telecomunicaciones, deberán realizar campañas y programas informativos a sus clientes o usuarios para incentivar la obligación de denunciar en forma inmediata el robo o extravío de sus equipos celulares o de las tarjetas de SIM, así como para prevenir el robo de identidad y el uso ilícito de las líneas telefónicas móviles, así como en los casos que se trate de venta o cesión de una línea telefónica móvil."

<sup>16</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciado, consultado en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo-Completo.aspx?q=Fahf/ZCcCGTRH7BTx0eHtKCK2XcouBu2Gk48zkHs/UVDtxCqJtJ8Oy7bbYPGTKQvprSxMyIppT7yrvuvbdkaxg==>.

<sup>17</sup> **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**"Artículo 180 Septimus. ...**

"Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente de acuerdo con lo establecido en los artículos 189 y 190 de esta ley y demás disposiciones relativas."



sobre Derechos Humanos,<sup>18</sup> esta disposición resulta inconstitucional porque al no requerir orden judicial previa para acceder a la información contenida en el PANAUT, se actualiza una injerencia arbitraria en la privacidad de las personas. Es decir, en el haz de facultades positivas que reconoce la Constitución a fin de que éstas puedan controlar y decidir sobre su información personal.<sup>19</sup>

Así, de manera reiterada he sostenido una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 16 constitucional, en el sentido de que se requiere control judicial previo *en aquellos casos en que puedan vulnerarse de igual o mayor manera los "intereses de privacidad" tutelados en dicha norma*. Es decir, he sostenido una interpretación no limitada a los supuestos que dicho artículo prevé de forma expresa, como las órdenes de cateo para acceder a un domicilio, la intervención de comunicaciones privadas y las medidas que afectan la libertad personal como la orden de aprehensión y de arraigo.<sup>20</sup>

Con base en dicha interpretación, he votado por la inconstitucionalidad de normas que permiten a las autoridades acceder a bases de datos relacionadas con derechos patrimoniales, entre otras.<sup>21</sup>

En el presente caso, el párrafo tercero del artículo 180 Septimus permite a autoridades *"de seguridad de procuración y administración de justicia"* acceder a cualquier tipo de información contenida en el PANAUT, lo que entraña una

#### <sup>18</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos

**"Artículo 11.** Protección de la honra y de la dignidad.

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

<sup>19</sup> En la acción de inconstitucionalidad 100/2019 formulé un voto concurrente en el que me pronuncié sobre la constitucionalidad del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que permitía acceder a bases de datos necesarias para la procedencia de la acción, involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. Ello, en tanto la mayoría consideró que constituía una restricción desproporcional al derecho a la protección de datos personales. En cambio, yo me decanté por analizar la norma a la luz del derecho a la privacidad en los términos que propongo en este voto.

<sup>20</sup> Ídem.

Del mismo modo que en el voto relativo a la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014 resueltas el veintidós de marzo de dos mil dieciocho y en el amparo directo en revisión 502/2017 resuelto en sesión del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>21</sup> Ídem.



vulneración a la privacidad de igual o mayor importancia a los casos expresamente previstos en el artículo 16 constitucional, pues las tecnologías biométricas trabajan sobre las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona, permitiendo identificarla. Esto no es menor, porque modifica la relación entre cuerpo e identidad: transforma el cuerpo humano en datos legibles por máquinas. Así, considero que es inconstitucional por no requerir orden judicial previa para el acceso al padrón.

Por último, no desconozco que existen casos en que este control puede admitir excepciones, como cuando existe urgencia o puede ponerse en riesgo la vida o la integridad de una persona,<sup>22</sup> pero la norma antes mencionada no acota a estos supuestos su ámbito de aplicación ni tampoco puede llegarse al extremo de que las autoridades puedan tener este tipo de datos, sin orden judicial.

En esas condiciones, sostengo que el párrafo tercero del artículo 180 Septimus de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional por razones adicionales a aquellas que justifican la invalidez del sistema.

Consecuentemente, aun cuando comparto la invalidez de todo el sistema que regula y crea el PANAUT, lo cierto es que las razones antes expuestas constituyen aspectos adicionales que reafirman la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

Este voto se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021.

En las sesiones de veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura, quienes impugnaron la totalidad de las normas que integran el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, por el que se crea y regula el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT).

<sup>22</sup> Como establecí en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 32/2012.



El estudio de fondo en la sentencia se divide en dos apartados principales. El primero, reflejado en el **considerando sexto**, estudia los conceptos de invalidez que hace valer la parte accionante sobre las presuntas violaciones al proceso legislativo.

Al respecto, coincido con el sentido de la sentencia, así como con las consideraciones que llevan a la conclusión de que: (i) el acto legislativo se encuentra debidamente fundado y motivado; y, (ii) no hubo violaciones al procedimiento legislativo, a pesar de que la votación de las Comisiones se realizó en fechas diferentes.

En el segundo apartado, reflejado en el **considerando séptimo**, la sentencia estudia, propiamente, los conceptos de invalidez encaminados a acreditar la vulneración a los derechos fundamentales a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, derivados del Decreto impugnado.

Es aquí en donde si bien coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, me separo de algunas consideraciones, y llego a dicha conclusión por otras distintas.

Con el fin de expresar mi disenso, dividiré dichas consideraciones en las siguientes cuestiones: (i) la importancia de salvaguardar los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, en temas relacionados con la seguridad pública; (ii) la metodología de análisis del Decreto impugnado a partir de un sistema normativo; (iii) el uso del test de escrutinio estricto para el análisis de medidas que involucren el derecho a la intimidad; y, (iv) el análisis de la grada de necesidad, como parte del test de escrutinio ordinario.

### **I. Derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales y su seguridad pública.**

La protección a los datos personales reconocida en el artículo 16 constitucional y en el *corpus iuris* internacional en la materia, ha adquirido una gran relevancia, ya que la información de una persona en su ámbito personal y privado se ha vuelto un eje central en la transformación de nuestra sociedad en una "sociedad de la información".

La generación de datos por parte de un individuo y el tráfico de éstos se ha multiplicado, sin que ello implique que se haya dejado de lado el derecho a la privacidad, por el contrario, la protección de los datos personales es una expresión de este derecho, pues salvaguarda precisamente información que



se refiere a la vida privada de las personas y que tiene un gran impacto en otros derechos.

Por esto, en una sociedad como la nuestra, es claro que existe la necesidad imperiosa de que el Estado busque, por un lado, salvaguardar la seguridad nacional y la seguridad pública; y al mismo tiempo, garantizar los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de todas las personas, los cuales son presupuesto para el goce y disfrute de otros derechos humanos.

La seguridad pública y la seguridad ciudadana se enmarcan en un concepto relativamente novedoso que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) denomina como "seguridad ciudadana".<sup>1</sup>

Dicho concepto se ha consolidado en el ámbito internacional, a partir de la noción de "seguridad humana", que fue acuñado en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. Retomado de dicho ámbito, la Corte IDH entiende la seguridad ciudadana como "una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio".<sup>2</sup> En concreto, podemos entenderla como "la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas".<sup>3</sup>

Es así que la protección de la seguridad ciudadana es una obligación de los Estados que implica garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción.<sup>4</sup>

De manera particular, sobre las actividades que son realizadas por el crimen organizado, la Corte IDH ha reconocido que tienen una naturaleza y complejidad tal, que resultan una grave amenaza contra la comunidad internacional, al vulnerar no sólo la seguridad, sino también la estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, a partir de lo cual dificulta su desarrollo e impo-

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, nota al pie. 391.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 177; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, supra, párr. 154 y Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 240.



sibilita que se garanticen los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.<sup>5</sup>

Es así que los Estados tienen la obligación constitucional<sup>6</sup> y convencional<sup>7</sup> de tomar todas las acciones necesarias para combatir el crimen organizado y, con ello garantizar la seguridad ciudadana de sus gobernados. No obstante, dicha obligación se encuentra limitada al respeto de los demás derechos humanos que conforman el parámetro de control constitucional, compuesto por los derechos humanos que gozan todas las personas.<sup>8</sup> En otras palabras, los Estados no pueden alegar situaciones excepcionales como medio para suprimir, denegar, desnaturalizar o privar a las personas de sus derechos humanos.<sup>9</sup>

Es ahí, donde cobran relevancia los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de todas las personas, como límite a las acciones que tomen los Estados para cumplir con su obligación.

El sistema normativo impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, que crea al PANAUT, se relaciona con dos derechos en particular: (i) el derecho a la privacidad; y, (ii) el derecho a la intimidad.

El derecho a la privacidad protege el derecho a una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.<sup>10</sup> Dicha esfera puede ser vulnerada a partir de cierto uso que se pueda dar a los datos personales, tales como el nombre o número de teléfono.

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 178.

<sup>6</sup> Artículo 1o., en relación con el diverso 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 178; Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 124, y Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Supra, párr. 240.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319, párr. 100. La Convención Americana admite la suspensión de garantías individuales en su artículo 27.1, aunque únicamente en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Sin embargo, la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario y resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020, párr. 102. La Corte IDH ha precisado, respecto al artículo 11 de la Convención



El derecho a la intimidad, por su parte, si bien forma parte del derecho a la privacidad, se ha entendido que cuenta con mayor protección porque se concibe como esencial para la vida privada, que se encuentra a lo reservado y la intimidad. La intimidad, es susceptible a ser vulnerada con el uso de datos sensibles como el domicilio de una persona, sus datos biométricos o la Clave Única de Registro de Población.

El sistema normativo impugnado que crea el PANAUT, impone la obligación de los usuarios de telefonía móvil de entregar algunos datos al Instituto Federal de Telecomunicaciones, para constituir a dicho padrón como "una herramienta que sea útil y permita colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos, específicamente a través de la identificación de los usuarios de una determinada línea telefónica móvil".<sup>11</sup>

Para ello, el artículo 180 Ter impugnado, establece en diez fracciones, la información que deberá contener el padrón nacional y que, por tanto, estaría al alcance de las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al instituto los datos del PANAUT.<sup>12</sup>

La sentencia reconoce que la información requerida a las personas en el sistema normativo impugnado no es homogénea. Alguna de ella, como los datos biométricos de las personas, se puede catalogar como datos sensibles, que pudieran tener un impacto en el derecho a la intimidad; mientras que otra, es susceptible de afectar el derecho a la privacidad.

Con base en esta distinción, así como con algunas otras consideraciones, es que quisiera señalar algunos inconvenientes con la metodología adoptada en la sentencia, haciendo un análisis de constitucionalidad sobre un "sistema normativo".

## **II. Metodología de análisis de constitucionalidad de un sistema normativo.**

En el caso concreto, no comparto la metodología utilizada en la sentencia. Como se puede observar de la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, la meto-

---

Americana, que, si bien esa norma se titula: "Protección de la honra y de la dignidad", su contenido incluye, entre otros, la protección de la vida privada. En ese sentido, la Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad personal y familiar protegido por dicho precepto se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública.

<sup>11</sup> Artículo 180 Bis impugnado.

<sup>12</sup> Artículo 180 Septimus impugnado.



dología de análisis de normas que se aducen inconstitucionales varía caso por caso. Cada una de las personas Ministras que conformamos este Alto Tribunal, hemos optado por la metodología de análisis que más consideramos adecuada al caso concreto, sin que exista un criterio o parámetro establecido o acordado, para determinar cuándo se debe optar una metodología concreta.

En el caso concreto la sentencia plantea que el Decreto impugnado en su totalidad debe analizarse como un "sistema normativo", ya que:

"... de **la lectura integral de los conceptos de invalidez** se aprecia que los argumentos a partir de los cuales se plantea la vulneración a los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, abarcan la totalidad de las normas que integran el referido Decreto en tanto se impugnan como sistema normativo.<sup>13</sup>

"102. En efecto **la afectación alegada a los derechos humanos en juego se hace derivar directamente de la creación y regulación del PANAUT**, dado que se estima que la creación de esta base de datos y la forma en la que se encuentra regulado genera una intromisión injustificada y desproporcionada en tales prerrogativas fundamentales. En esa tesitura, la respuesta que debe brindarse sobre si dicha intromisión es o no justificada, abarca necesariamente el sistema normativo que da lugar a dicha base de datos."<sup>14</sup> (Énfasis añadido)

Si bien coincido en que todas las normas del Decreto deben declararse inválidas, destaco a continuación dos razones principales por las que considero que el análisis de la reforma impugnada como un "sistema normativo" podría no haber sido el más conveniente en el estudio del caso concreto.

#### Primera razón

Como ya lo adelantaba, el hecho de que la misma sentencia reconozca que el Decreto contenga datos que ameriten un análisis diferenciado –datos sensibles, por un lado, y datos personales, por el otro–, para mí es razón suficiente para que en el estudio del Decreto impugnado se hubiera adoptado una metodología distinta.

La necesidad de este análisis diferenciado, lo propone la misma sentencia, en el segundo punto del apartado A, del considerando séptimo, titulado "Segunda etapa. Análisis de las distintas gradas que integran la prueba de proporcio-

<sup>13</sup> Párrafo 101 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021.

<sup>14</sup> Párrafo 102 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021.



nalidad". Aquí se establece que: (i) las injerencias al derecho a la privacidad y la protección de los datos personales en general deben ser analizadas por el *test de escrutinio ordinario*; y, (ii) por lo que hace al derecho a la intimidad y a la protección de los datos sensibles, debe ser analizado a la luz de un *escrutinio estricto*.

En ese sentido, la sentencia concluye que todo el sistema normativo se analizará primero, a la luz del test de proporcionalidad en sentido ordinario, y posteriormente, ese mismo sistema será analizado a la luz de dicho test en su vertiente estricta.

Con independencia de que no coincido con el uso del *test de escrutinio estricto*, para determinar la razonabilidad de la medida con relación a las restricciones al derecho a la intimidad y a la protección de los datos sensibles –lo cual abordaré con mayor profundidad en el siguiente apartado– me parece que resulta contradictorio analizar un mismo sistema normativo a la luz de dos escrutinios distintos.

Un mismo sistema normativo no debería analizarse, primero, a la luz del *escrutinio ordinario*, para que, en el caso de que se supere, de nueva cuenta, todo el sistema normativo en su conjunto deba analizarse bajo un *escrutinio estricto*.

Si bien, en el caso concreto, no hubo necesidad de caer en dicha contradicción, ya que la medida no superó la tercera grada del *test de proporcionalidad ordinario*; en el supuesto de que sí lo hubiera superado, considero que hubiéramos caído en una grave contradicción metodológica, a partir de las siguientes consideraciones:

a) La aplicación del *test de escrutinio ordinario*, parte de la premisa de que la norma impugnada es constitucional. Por el contrario, al analizar una norma bajo el escrutinio estricto, se parte de la premisa de que ésta es inconstitucional.

De esta forma, considero equívoco que, al mismo tiempo, tengamos que partir de la premisa de que una medida es constitucional e inconstitucional.

b) Para el análisis de la primera grada del *test de escrutinio ordinario*, se debe analizar si la medida busca una finalidad constitucionalmente **válida**. Para su vertiente *estricta*, la primera grada lo que analiza, es si ésta persigue un fin constitucionalmente **imperioso**.

Como ya ha sido estudiado por este Máximo Tribunal, mientras que el análisis de una finalidad constitucional imperativa implica que su consecución sea a través de los medios menos gravosos posibles, exigiendo una máxima racionalidad al legislador; en el *escrutinio ordinario* sólo se exige la legitimidad de



una finalidad admisible y una relación racional entre ésta y la medida exigiendo una mínima racionalidad.<sup>15</sup>

### Segunda razón

Considero que si bien, en ocasiones puede ser pertinente, e incluso necesario, hacer el análisis de constitucionalidad de un sistema normativo en su conjunto; lo cierto es que dependiendo del caso concreto pudiera existir un riesgo fundado, de que este Máximo Tribunal analizara la idoneidad o eficacia de una política pública, más allá de los vicios de constitucionalidad que podrían tener algunos de sus elementos.

Bajo mi consideración, por regla general, el estudio de un Decreto impugnado debería partir de un análisis individualizado de las normas o porciones normativas que sean impugnadas, a pesar de que los argumentos de las o la parte accionante, no se hayan focalizado de manera independiente y particularizada.

Lo anterior, me parece que garantiza el principio de división de poderes, sin que de manera indirecta este Tribunal Pleno se pronunciara sobre la idoneidad de una política pública, en este caso criminal, más allá de su constitucionalidad. Ello, sin que eso signifique que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deje de desempeñar su papel de máximo intérprete de la Constitución y protector de los intereses más sensibles de las personas y comunidades de nuestra sociedad ya que, sin duda alguna, su actuar ha tenido una vocación transformadora.

Si bien sostengo que como regla general, para mí el análisis de un Decreto impugnado, amerita un estudio individualizado de las normas que lo integran, lo cierto es que excepcionalmente la metodología de análisis, sí podría hacerse de manera holística, como un sistema normativo en su conjunto, siempre que: (i) las normas impugnadas no puedan subsistir de manera evidente, a partir de la invalidación de otras, por lo que las mismas se tornen inoperantes; o ,(ii) si a pesar de lo anterior, la invalidación de ciertas porciones sean la razón de ser que motiva la reforma impugnada.

Bajo esta lógica, la razón por la cual considero que, en este caso, es plausible analizar el Decreto impugnado a partir de un "sistema normativo", es por las excepciones que referí en el párrafo anterior. En otras palabras, se podría considerar viable que, al invalidar ciertas porciones normativas, se podría desarticular todo

<sup>15</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 4292/2019 de la Primera Sala de la SCJN, en su sesión del 24 de marzo de 2021. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



el sistema normativo, o en su caso, perdería su razón de ser, a la luz de la finalidad constitucionalmente válida del Decreto.

### III. Elección del escrutinio del test de proporcionalidad para el análisis de la reforma impugnada.

No coincido en que el caso concreto deba analizarse a partir de un test de *escrutinio estricto*. Como adelanté, la sentencia concluye que el Decreto impone restricciones relacionadas con datos personales que vulneran el derecho a la privacidad, las cuales deben ser analizadas desde un *escrutinio ordinario*, y otras relacionadas con datos o información sensible que podría vulnerar el derecho a la intimidad, las cuales deben ser observadas bajo un *escrutinio estricto*.

De manera concreta, el párrafo 214 de la sentencia establece que "el test de *escrutinio estricto* es exigible en dos supuestos generales: i) cuando se combaten distinciones legislativas que se apoyan en una de las denominadas categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional; o, ii) cuando la norma opera sobre derechos fundamentales especialmente sensibles que dadas sus condiciones o importancia en determinados supuestos, exigen una tutela reforzada, de tal suerte que con este escrutinio se busca garantizar que la medida analizada tenga una justificación robusta que derrote la presunción de inconstitucionalidad que pesa sobre ella".

A partir de un análisis de los casos resueltos por este Alto Tribunal, en los últimos años, no comparto que el *test de escrutinio estricto* se utilice para analizar datos que afectan la intimidad de las personas, ya que no considero que ello se trate de un análisis de derechos especialmente sensibles que, dadas sus condiciones o importancia en determinados supuestos, exigen una tutela reforzada.

La gran mayoría de las ocasiones en que este Alto Tribunal ha hecho uso del *test de escrutinio estricto* para determinar si una distinción es proporcional, han sido asuntos que analizan medidas que involucran alguna de las denominadas "categorías sospechosas" reconocidas en el artículo 1o. constitucional, u otras reconocidas en otros tratados internacionales,<sup>16</sup> siempre que éstas no constituyan medidas afirmativas.

En el resto de los casos en que se ha utilizado dicho test, ha sido para el análisis de medidas que tienen que ver con restricciones a la libertad de expresión de los

<sup>16</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.



partidos políticos,<sup>17</sup> e incluso en dichas ocasiones el criterio de los integrantes del Pleno no ha sido unánime al respecto.<sup>18</sup>

Sin que mi opinión en este voto, adelante mi criterio para este segundo tipo de asuntos en que se ha aplicado el *escrutinio estricto*; considero que en el caso que nos ocupa, no es necesario el estudio del sistema normativo a partir de un *escrutinio estricto*.

En el caso concreto, no me parece evidente que la creación del PANAUT, a raíz de la entrega de datos sensibles, vulnere de manera expresa la Constitución. La gran diferencia del análisis a partir de un *escrutinio estricto* es que con éste se parte de la premisa de que la norma es inconstitucional, lo cual, *a contrario sensu*, implica que estaríamos haciendo un análisis de inconstitucionalidad, más que de constitucionalidad.

En el caso que nos ocupa, estimo que el mero hecho de que la medida persiga un fin legítimo, e incluso imperioso, como lo es la seguridad pública, derivada de una situación identificada de delitos de gran relevancia que se cometen a partir de dispositivos móviles, da motivos suficientes para que el análisis del sistema normativo parta de la presunción de constitucionalidad de la norma.

Finalmente, en congruencia con lo anterior, me separo del párrafo 215 que establece la necesidad de aplicar ambos escrutinios, lo cual, además, estimo que contrasta con el contenido de los párrafos 393 a 402, en los cuales se concluye que es innecesario desarrollar el *test de escrutinio estricto*.

#### IV. Análisis de la grada de necesidad, como parte del test de escrutinio ordinario

El análisis de una medida a partir del *test de escrutinio ordinario* implica el estudio a partir de 4 gradas, para saber si la medida: (i) persigue una **finalidad constitucionalmente válida**; (ii) es **idónea** para la consecución de dicha finalidad; (iii) constituye una medida **necesaria**; y, (iv) es **proporcional** en sentido estricto.

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 132/2020; acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; y, 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015.

<sup>18</sup> Al respecto, se puede observar la discusión de la acción de inconstitucionalidad 132/2020, del 21 de septiembre de 2020, en donde, de la mayoría de las y los 9 Ministros que votaron por la invalidez de la norma, 4 votaron por que no se debía usar un escrutinio estricto (Ministros Laynez Potisek, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Ana Margarita Ríos Farjat); mientras que 5 votaron por que sí debía analizarse bajo este escrutinio.



En el caso concreto, coincido con la sentencia en el sentido de que el sistema normativo impugnado supera las dos primeras gradas del *test de escrutinio ordinario*. Ahora, si bien, coincido con la sentencia en que la medida legislativa impugnada no supera la tercera grada de dicho test de proporcionalidad, esto es, la necesidad de la medida, lo cierto es que me separo de algunas consideraciones que retoma la sentencia.

De acuerdo con la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, la razón de ser de la tercera grada del *test de proporcionalidad en su escrutinio ordinario* (necesidad) es conocer si existen otras medidas que resulten igualmente idóneas para lograr los fines que se persiguen, con el fin de corroborar que no existan otras alternativas menos lesivas al Derecho que se está limitando, o que intervengan con menor intensidad en el mismo.

Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.

Para desarrollar el examen de necesidad, la sentencia estudia otras medidas o mecanismos que considera igualmente idóneos para lograr los fines que persigue el PANAUT, y que resulten menos lesivos para los derechos afectados.

Al respecto, estimo que dos de ellas son analizadas de tal manera que pareciera que este Pleno se está pronunciando sobre su constitucionalidad: (i) la intervención de comunicaciones (párrafos 288 a 354); y, (ii) la geolocalización y entrega de datos (párrafos 355 a 375).

Desde mi punto de vista, el análisis de la tercera grada no tiene que profundizar sobre el estudio de dichas alternativas. Tal como lo resolvió la Primera Sala de este Alto Tribunal, en el amparo en revisión 237/2014, sobre esta grada del test, "la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. En cualquier caso, conviene aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión."

En ese sentido, resulta innecesario hacer un análisis profundo de las medidas alternas que sean menos lesivas para la consecución de la finalidad establecida. El



riesgo de lo anterior es que la sentencia, de manera indirecta, realice un análisis de constitucionalidad a partir de un test de proporcionalidad de medidas, que efectivamente ya existen en el ordenamiento jurídico mexicano.

Más aún, el hecho de afirmar que dichas medidas superan, por lo menos, las primeras tres gradas del *escrutinio ordinario* del test de proporcionalidad, podría leerse como una limitación para que los demás Poderes, no busquen el establecimiento de medidas para luchar por la seguridad pública del país, en clave de que ya existen las medidas legislativas suficientes para ello.

Ahora, a pesar de que no paso por alto el párrafo 287 de la sentencia que establece que: "no tiene por objeto revisar la validez constitucional de las diversas figuras, ni compromete en sentido alguno el criterio de este Tribunal Pleno sobre tal aspecto, puesto que lo único que se pretende realizar es un estudio comparativo frente al PANAUT a fin de poder determinar si dichos mecanismos resultan igualmente idóneos, pero son menos restrictivos de los derechos humanos a la privacidad y protección de datos personales", lo cierto es que las consideraciones de este Pleno que son aprobadas por mayoría de 8 votos resultan obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y las entidades federativas, aun cuando se incluya dicha acotación.

En ese sentido, me aparto de aquellos razonamientos que analizan las medidas relacionadas con la intervención de comunicaciones y geolocalización.

En concordancia con lo anterior, también me aparto de las preguntas que se plantea la sentencia en el párrafo 390 del proyecto, en donde se cuestiona si el Decreto impugnado "realmente" era necesario, ya que "existen otras herramientas" para lograr el fin analizado.

Lo anterior ya que, en mi opinión, sólo refuerza la idea de que las medidas existentes ya son suficientes para lograr el fin planteado, lo cual, me parece, no es tarea para que este Alto Tribunal determine.

**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.**

Este voto se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES FEDERALES Y LOCALES QUE VULNEREN LOS 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 (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO LE ES APLICABLE LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE NORMAS GENERALES EN MATERIA TRIBUTARIA.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE, AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA, SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**

**V. APROVECHAMIENTOS EN EL ESTADO DE JALISCO. TIENEN ESE CARÁCTER LOS COBROS ORIGINADOS POR EL USO DE BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PÚBLICO CONCESIONADOS (NO ESPECIFICADOS), AL NO TRATARSE DE UN SERVICIO QUE PRESTA EL ESTADO EN SU FUNCIÓN DE DERECHO PÚBLICO (ARTÍCULO 4 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. APROVECHAMIENTOS. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONTENIDOS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VII. INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN NORMATIVA CONFORME A LA CUAL EL IMPORTE DE LAS RENTAS O DE LOS INGRESOS POR LAS CONCESIONES DE OTROS BIENES MUEBLES**



**O INMUEBLES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO, DE DOMINIO PÚBLICO, NO ESPECIFICADOS, SERÁ FIJADO EN LOS CONTRATOS RESPECTIVOS, PREVIO ACUERDO DEL AYUNTAMIENTO, NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL GRULLO, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

**VIII. LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

**IX. LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTOS SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO.**

**X. HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.**

**XI. INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE DISPONE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LAS PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS QUE, POR VIRTUD DE UNA CONCESIÓN, PRESTEN EL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO, DE PAGAR DERECHOS CONFORME A LO ESTIPULADO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y TOMANDO EN CUENTA LA TARIFA QUE ACUERDE EL AYUNTAMIENTO Y APRUEBE EL CONGRESO DEL ESTADO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL GRULLO, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. AUSENTE Y PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.



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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 12/2021, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los artículos 35, fracción I y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

2. **Conceptos de invalidez.** La accionante argumenta en su único concepto de invalidez, esencialmente, lo siguiente:

Los preceptos impugnados delegan a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados), lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el principio de legalidad tributaria conforme al cual los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley

<sup>1</sup> Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 12/2021.



emitida por el legislador, por tanto, las autoridades exactoras no pueden realizar actos de cobro que no estén legalmente previstos.

Los preceptos impugnados prevén el cobro de derechos por el aprovechamiento o explotación de bienes que pertenecen al Municipio, por tanto, son contribuciones que deben regirse por el principio de legalidad.

El precepto identificado en el inciso a) establece la forma en la que se pagarán derechos por las personas que sean concesionarias del servicio público de estacionamiento, especificando que será conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado de Jalisco.

El precepto identificado en el inciso b) prevé que el importe de rentas o ingresos que deben pagar los concesionarios de bienes de dominio público del Municipio, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y, sólo en algunos casos, en términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

De acuerdo con lo anterior, los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, lo cual propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta la cuota que deberán pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.

**3. Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 12/2021 y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*



4. Mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; 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.<sup>3</sup>

**5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo Local rindió su informe argumentando, en síntesis, lo siguiente:

Que los preceptos impugnados no vulneran el principio de legalidad tributaria porque prevén los elementos esenciales de las contribuciones y porque fueron emitidas en ejercicio de las facultades otorgadas al Congreso Local, conforme a las disposiciones constitucionales federales y locales.

Los artículos impugnados son constitucionales, pues es válido que remitan al contrato concesión entre los particulares y el Municipio, puesto que en éste se atenderán las particularidades del servicio brindado y la medida en la que se deberá contribuir, considerando los factores técnicos de actualización que inciden en el hecho imponible. Se trata de una remisión secundaria que tiene sustento en el principio de reserva de ley relativa, el cual permite que la regulación a detalle de los elementos de los tributos se delegue a la autoridad administrativa.

**6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal el once de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo Local rindió su informe exponiendo, en síntesis, los razonamientos que se precisan a continuación:

Refiere que la acción de inconstitucionalidad es improcedente ya que las normas en materia tributaria no pueden ser objeto de una declaratoria general

---

<sup>3</sup> Ibidem.



de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.

Para sostener la validez de las normas impugnadas refiere que la participación que tuvo en el proceso legislativo del que derivaron las normas impugnadas fue en observancia a la obligación que tiene de promulgar las leyes, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Jalisco.

**7. Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

**8. Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> y 10, fracción I, de la Ley

<sup>4</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>6</sup> 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

10. Del análisis al escrito presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas señaladas como contrarias a la Constitución Federal, son los artículos 35, fracción I, y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte.

### IV. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>7</sup> (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia"), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad será 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.

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> **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."

<sup>7</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



12. En este caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintisiete de diciembre de dos mil veinte al veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

13. Consecuentemente, si la demanda de la accionante se depositó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, se presentó dentro del plazo legal y satisface el requisito de procedencia que se analiza.

## V. LEGITIMACIÓN

14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal o local, así como en contra de tratados internacionales debidamente ratificados que vulneren los derechos humanos consagrados en el orden constitucional y convencional.

15. En consonancia con ello, el artículo 15, fracción XI,<sup>8</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone como una de las facultades del presidente de esa institución, la de promover acciones de inconstitucionalidad en los supuestos antes referidos.

16. Así, 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

<sup>8</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:  
...

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



por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

17. Por tanto, si como se advierte del expediente, la demanda fue promovida por la mencionada persona en calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

18. 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.

19. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, ya que los preceptos impugnados son "*normas generales en materia tributaria*" que no pueden ser objeto de declaración general de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. Los argumentos del Poder Ejecutivo son **infundados** pues se apoyan en un precepto constitucional que no es vinculante en el presente medio de control constitucional.

21. El artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General, invocado por la referida autoridad, establece que la declaración general de inconstitucionalidad de una norma, que se emita con motivo de la resolución de recursos de revisión en juicios de amparo, no será aplicable a normas generales en materia tributaria.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...



22. Lo dispuesto en dicho precepto se refiere específicamente a la declaración general de inconstitucionalidad que se emita con motivo de la resolución de amparos indirectos en revisión, sin que haga referencia alguna a otros medios de control constitucional, por tanto, no puede ser invocado como causa de improcedencia en una acción de inconstitucionalidad, ni siquiera por analogía pues el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad tienen diferencias sustanciales que justifica la existencia de reglas procesales especiales.

23. Por otra parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, prevé que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, sin que limite la procedencia de dicha acción en función de la materia de la ley impugnada.

24. Asimismo, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la existencia de alguna causa de improcedencia en los términos que plantea el poder demandado.

25. Finalmente, el Ejecutivo alega que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones aplicables; dicho argumento se desestima porque tampoco forma parte de

---

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

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."



las causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, está invariablemente implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de sus actos.<sup>10</sup>

26. Por lo anterior, no se advierten motivos que generen la improcedencia de este medio de control constitucional.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

27. Este Tribunal Pleno procede al estudio del único concepto de invalidez planteado en contra de los preceptos impugnados.

28. La parte actora argumenta que las disposiciones controvertidas son inconstitucionales al delegar a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados), lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

29. Asimismo, estima que de conformidad con el principio de legalidad en materia tributaria los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley emitida por el legislador, por tanto, si los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, se propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta el monto que deberán pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.

---

<sup>10</sup> Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 38/2010, "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



30. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez planteado por la actora es **infundado**.

31. Para mayor claridad se estima necesario dividir el estudio en dos apartados, primero se estudian los argumentos de la actora respecto del artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, precepto que prevé el pago por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados); en segundo lugar, se estudian los argumentos de la actora con relación con el artículo 35, fracción I, de la misma ley, el cual prevé el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.

#### **A) Precepto que prevé el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados)**

Título cuarto  
De los derechos  
Capítulo primero  
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público

Sección tercera  
Del uso, goce, aprovechamiento o explotación de otros bienes de dominio público

"**Artículo 37.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

"Las personas físicas o jurídicas que previa autorización de la autoridad municipal correspondiente, hagan uso del piso, instalaciones o áreas de una propiedad municipal de dominio público para la realización de actividades comerciales o de prestación de servicios en forma temporal, pagarán un arrendamiento por metro cuadrado, mensualmente de acuerdo al promedio del valor catastral y comercial del predio."

32. En principio, se advierte que la disposición impugnada identifica a los ingresos públicos como "derechos" y la razón de ser de la contraprestación fijada es el otorgamiento de títulos de concesión de bienes de dominio público.



33. Al estar en presencia de ingresos públicos, es importante tener presente que el Código Financiero del Estado de Jalisco en su artículo 4,<sup>11</sup> identifica los conceptos que integran los ingresos ordinarios de la entidad, entre ellos se encuentran los impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos.

34. Por su parte, el artículo 7 del citado código define los elementos que integran cada uno de los conceptos antes referidos; por la importancia que tiene su contenido es necesario reproducirlo textualmente:

"**Artículo 7.** Para los efectos de aplicación de este código, **se entenderá** por:

"**I. Impuestos.** Las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado;

"**II. Derechos.** Las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público;

"**III. Productos.** Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;

"**IV. Aprovechamientos.** Los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y,

"**V. Participaciones.** Las cantidades que el Estado de Jalisco, tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos."

35. Especial relevancia en el presente asunto tiene el concepto "*derechos*", de acuerdo con la citada norma legal, este ingreso se integra por las contrapres-

<sup>11</sup> "**Artículo 4.** Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos."



taciones establecidas en la ley, por **los servicios que preste el Estado** en su función de derecho público.

36. En cambio, los ingresos públicos que no estén identificados como derechos, impuestos, productos o participaciones federales, son clasificables como aprovechamientos.

37. Así, la voluntad del legislador estatal es que sólo los ingresos que deriven de servicios que preste el Estado en su función de derecho público tendrán la naturaleza de derechos. En cambio, tendrán el carácter de aprovechamientos los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, siempre que no estén categorizados como impuestos, derechos, productos o participaciones federales.

38. De esta forma, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la norma en cuestión no establece una contribución, pues la propia legislación estatal prevé que los ingresos por concepto de "*derechos*" comprenden únicamente aquellas "[c]ontraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público", carácter que no tienen los cobros impugnados ya que éstos no se originan por servicios prestados por el Estado sino que tienen su fuente en el otorgamiento de concesiones por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados).

39. Por tal motivo, para este Tribunal Pleno no hay duda de que la norma tributaria impugnada prevé el pago de un aprovechamiento, impropriamente denominado "derecho"; siendo irrelevante la denominación que se dé en el precepto combatido, pues como ya se explicó, por definición constituye un aprovechamiento conforme a la cláusula residual contenida en la fracción IV del artículo 7 del multicitado código financiero.

#### **Inaplicabilidad de los principios tributarios contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal**

40. Sentado lo anterior, debe definirse a continuación si la disposición legal impugnada transgrede el principio de legalidad tributaria.



41. De manera consistente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, rigen de manera exclusiva en el rubro de las contribuciones; un ejemplo de ello lo tenemos en la resolución que se dictó al fallar la contradicción de tesis 375/2010,<sup>12</sup> en la que se precisó lo siguiente:

"El ámbito de aplicación de los derechos que alberga el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tiene una aplicación estricta en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, **que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones**, por tal motivo este Tribunal Pleno ha establecido que la eficacia tutelar de los mencionados principios rige por antonomasia en la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, pero también pueden tener operatividad en obligaciones accesorias y en deberes formales, siempre y cuando tengan origen y consecuencias tributarios, ya que si se trata de una actuación financiera estatal que sólo incide en esa materia tributaria, pero no emana inmediatamente de ella, resulta patente que no puede exigirse el cumplimiento de tales derechos, sin desdoro de que quede sujeta a las garantías y otros postulados que la Constitución Federal previene."

42. De acuerdo con lo anterior sólo aquellas prestaciones patrimoniales públicas que se imponen con fundamento en la potestad tributaria del Estado son justiciables tomando como parámetro de control los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque se establecen a cargo de los sujetos pasivos en atención a su obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

43. Como se expuso en párrafos precedentes, el precepto reclamado regula el pago de aprovechamientos por el otorgamiento de concesiones de bienes de

---

<sup>12</sup> Resuelto en sesión de veinticuatro de abril de dos mil doce, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y presidente en funciones Ortiz Mayagoitia. Las señoras Ministras y los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.



dominio público –no especificados–. Atendiendo a tal circunstancia resultan **infundados** los planteamientos contenidos en el **único concepto de invalidez**, en los cuales afirma la accionante que se infringe el principio de legalidad tributaria.

44. Lo infundado del planteamiento se sustenta en el hecho de que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no constituye un parámetro idóneo para realizar el análisis de constitucionalidad para las contraprestaciones establecidas por las leyes siempre que se clasifiquen como aprovechamientos.

45. En efecto, el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, irradia únicamente en la obligación legislativa que diseña las contribuciones a cargo de los gobernados no así en las contraprestaciones fijadas por concepto de aprovechamientos.

46. En esos términos, este Tribunal Pleno considera que el precepto impugnado no se rige por el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo cual procede reconocer su validez.

### **B) Precepto que prevé el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento o usuarios de tiempo medido en la vía pública.**

Título cuarto  
De los derechos  
Capítulo primero  
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público

Sección segunda  
De los estacionamientos

**"Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este Municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:

"I. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público y estacionamientos, pagarán los derechos conforme en lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

"II. ..."



47. El precepto transcrito prevé que las personas físicas o jurídicas que, en virtud de una concesión, presten el servicio público de estacionamiento deberán pagar derechos, conforme a lo estipulado en el contrato concesión y tomando en cuenta la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

48. Este precepto establece contribuciones que tienen la naturaleza jurídica de derechos en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del diverso 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, con independencia de la denominación que el legislador le haya dado al gravamen en cuestión.<sup>13</sup>

49. Ahora bien, la parte actora expuso en su concepto de invalidez que el precepto impugnado delega a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los sujetos pasivos de la contribución, lo cual transgrede el principio de legalidad tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

50. Este Tribunal Pleno estima que en relación con el precepto que se analiza en este apartado, el concepto de invalidez es **infundado**.

51. Del análisis a la porción normativa impugnada se advierte que establece con claridad quiénes son los sujetos pasivos de la contribución, así como su objeto, esto es, los sujetos pasivos son las personas físicas o jurídicas que presten el servicio público de estacionamiento; el objeto de la contribución es el servicio que presta el Estado al expedir el título de concesión correspondiente.

52. Respecto a los elementos cuantitativos de la contribución, el precepto establece que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado, por tanto, para determinar la cuantía de la contribución se requiere, necesariamente, que el Congreso apruebe

<sup>13</sup> Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 19/2003, "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 301, registro digital: 184633.



previamente la tarifa respectiva, es decir, no se puede cobrar derecho alguno sin que el Congreso antes haya aprobado la tarifa respectiva.

53. En ese sentido, el Congreso del Estado de Jalisco debe determinar los elementos cuantitativos de la contribución, mediante una norma de carácter general, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

54. Lo anterior tiene como objeto, por un lado, evitar el comportamiento arbitrario de las autoridades que directa o indirectamente participan en la recaudación de las contribuciones y, por otro, generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado, cómo se calculará la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse y cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo.<sup>14</sup>

55. Si la norma impugnada condiciona el pago de derechos a la determinación de las tarifas que realice el Congreso Local, las autoridades administrativas no son las que determinan los elementos cuantitativos de la contribución, pues éstas deben estar a lo que determine el legislador mediante normas de carácter general, sólo así podrán recaudar los recursos que por concepto de derechos se generen.

56. Cabe precisar que el hecho de que las tarifas referidas puedan fijarse en un instrumento diverso a las leyes de ingresos municipales impugnadas tampoco genera alguna vulneración al principio de legalidad tributaria, siempre que las citadas cuotas estén previstas en una norma de carácter general.<sup>15</sup> Por tanto, si el legislador no señaló los elementos cuantitativos de la contribución en las normas impugnadas ello no genera su inconstitucionalidad, ya que el legislador debe emitir una ley complementaria que establezca dichos elementos para que las autoridades municipales estén en posibilidad de cobrar los derechos respectivos.

<sup>14</sup> Jurisprudencia: "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797.

<sup>15</sup> Al respecto, es ilustrativa la tesis P. XLIV/2006, "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTOS SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 14, registro digital: 175060.



57. Finalmente, es infundado el argumento de la actora cuando afirma que no existe certeza de que las tarifas respectivas serán aprobadas por el Legislativo; este Pleno considera que el hecho de que la norma condicione la existencia de tarifas a la aprobación del Legislativo es lo que precisamente otorga certeza a los concesionarios de que ningún cobro podrá ser impuesto sin que medie la aprobación del Congreso Local; aprobación que, como ya se precisó, deberá observar el principio de legalidad tributaria.

58. Asimismo, este Tribunal Pleno ha considerado que la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, es el resultado de una potestad tributaria compartida pues el Municipio presenta una iniciativa o propuesta de cuotas o tarifas que debe ser considerada por la Legislatura, la cual sólo puede modificarse por ésta con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable. Por tanto, el hecho de que el Municipio pueda acordar la tarifa que le será propuesta al Poder Legislativo de ningún modo implica violación al principio de legalidad tributaria.<sup>16</sup>

59. En conclusión, si bien la norma analizada en este apartado no prevé la tarifa que deberá cobrarse, esto no atenta contra el principio de legalidad tributaria, pues el cobro de los derechos respectivos está condicionado a que el Congreso Local apruebe las tarifas correspondientes, de manera que la autoridad municipal no es la que determina los elementos cuantitativos de la contribución. Por tanto, se reconoce la validez del precepto analizado en este apartado.

60. Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>16</sup> Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 111/2006, "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129, registro digital: 174091.



SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 35, fracción I, y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio involucrado y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández con una interpretación conforme, Ríos Farjat por una razón distinta, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII,



relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat por una razón distinta, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte.

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

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

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 375/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, página 5, con número de registro digital: 23847.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto particular** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 12/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 12/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

En el segundo apartado del considerando séptimo de la sentencia se analizó la constitucionalidad del artículo 35, fracción I, de dicho ordenamiento, que prevé el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento o usuarios de tiempo medido en la vía pública. Al respecto, la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió reconocer su constitucionalidad.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno ya que, a mi juicio, debió declararse la invalidez del precepto cuestionado.

### I. Criterio mayoritario

El Pleno determinó reconocer la validez del artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco,<sup>1</sup> bajo la consideración de que no se vulneraban los principios de justicia fiscal, en tanto que de su lectura se advertían sus elementos cualitativos: como sujetos y objeto, así como los

<sup>1</sup> **LEY DE INGRESOS DE DEL MUNICIPIO DE EL GRULLO, ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021.**

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este Municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:

"I. Las personas físicas o jurídicas, **concesionarias del servicio público y estacionamientos**, pagarán los derechos conforme en lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

..."



cuantitativos, pues precisan que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

La sentencia centra su estudio en analizar la vulneración al principio de legalidad tributaria en cuanto a los elementos cuantitativos del derecho y sostiene, en esencia, que no se vulnera dicho principio, pues pese a que no precisa el cuántum del tributo, lo cierto es que en todo momento es el Congreso Local quien deberá aprobar las tarifas aplicables, una vez que se las proponga el Ayuntamiento del Municipio.

Así, el Pleno sostuvo que las autoridades administrativas del Ayuntamiento no son las que fijan los elementos cuantitativos de los derechos analizados, ya que se sujetaban a lo que el legislador local determine, lo que otorgaba certeza a los gobernados en el sentido de que no se realizaría cobro alguno hasta en tanto el Congreso del Estado no hubiera aprobado las tarifas aplicables.

## II. Razones del voto particular

Como antes precisé, no coincidí con el reconocimiento de validez del artículo 35, fracción I, pues desde mi perspectiva esa norma sí vulnera el principio tributario de legalidad, además de que genera inseguridad jurídica a los causantes.

Para explicar de mejor manera mi disenso, haré patente que la sentencia partió de una interpretación incorrecta de la disposición impugnada en este apartado, para posteriormente demostrar que debió declararse su inconstitucionalidad por vulnerar el principio tributario de legalidad.

### i. Correcta interpretación de la norma analizada

Primeramente, es necesario tener en cuenta que el artículo impugnado dispone que las personas físicas o jurídicas que sean "*concesionarias del servicio público y estacionamientos*" "*pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado*".

Es decir, los sujetos de la contribución son, por un lado, las **personas concesionarias del servicio público en general** (pues no se refiere a alguno en específico) y, por otro lado, **las personas concesionarias del servicio público de estacionamientos**.



Sin embargo, la lectura que hace la sentencia aprobada por la mayoría descansa en que las tarifas que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso Local son aplicables a los dos derechos que se prevén, a saber: i) los que pagan los concesionarios del servicio público en general; y, ii) los que pagan los concesionarios del servicio público de estacionamientos.

Sin embargo, considero que tal forma de comprender la norma impugnada es incorrecta, pues se deja de tomar en cuenta la porción referente a que los derechos se pagarán "*conforme en lo estipulado en el contrato concesión*". Esa porción normativa es ignorada abiertamente por la sentencia y no forma parte de la interpretación que propone para reconocer su validez constitucional y se centra, como antes dije, en que la tarifa aplicable es la que el Ayuntamiento acuerde y el Congreso Local apruebe.

Así, considero que en el fallo se desatendió que la norma impugnada prevé como sujetos de la contribución tanto a las personas concesionarias del servicio público *en general*, como a las personas concesionarias del servicio público de estacionamientos, para posteriormente prever que cada uno de esos sujetos "*pagarán los derechos conforme en lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado*".

En ese sentido, una recta e integral interpretación de la disposición impugnada me lleva a sostener que:

- Las personas **concesionarias del servicio público en general** son quienes deben pagar derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión.
- Las personas **concesionarias del servicio público de estacionamientos** deberán pagar el derecho conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

En esa medida, el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada debió atender por separado a cada uno de los supuestos antes precisados y no hacerlo como si la porción que se refiere a la tarifa fuera aplicable a ambos casos, pues con ello –reitero– la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno pasó inadvertido el enunciado normativo que remite al pago de derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión.



## ii. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas

Una vez que precisé el correcto alcance normativo de la disposición analizada, considero que es clara su inconstitucionalidad, en tanto que es contraria al principio tributario de legalidad, así como al derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Esta Suprema Corte ha sostenido en diversos precedentes que el **principio tributario de legalidad**, exige que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, deben encontrarse previstos en una ley, bastando que en ella se prevean de forma razonable.<sup>2</sup> Sin embargo, ninguna de las dos hipótesis contenidas en la norma analizada en este apartado de la sentencia, cumple con el citado principio.

En efecto, tratándose del **primero de los supuestos** que ya precisé en el apartado anterior, advierto que **no se especifican los elementos a partir de los cuales se va a cuantificar el derecho a pagar**, sino que permiten que su determinación se haga mediante el contrato-concesión.

Esto es, tratándose de los derechos que deben pagar los concesionarios del servicio público *en general*, la determinación de los elementos cuantitativos queda en manos de lo que se decida en la concesión, lo que evidentemente conlleva una transgresión al principio tributario de legalidad, pues no es el legislador local quien define la base y la cuota del tributo, sino las autoridades administrativas que celebren dicho contrato.

La **segunda de las hipótesis** que identifiqué en el apartado anterior **no precisa cuál es la tarifa que están obligados a pagar por el servicio público de estacionamientos**, pues deja que ese elemento cuantitativo se determine en un segundo momento, posterior al del establecimiento del derecho.

Es verdad que, el principio tributario de legalidad no llega al extremo de exigir que sea en la misma ley que contenga el tributo en la que se fijen todos sus ele-

<sup>2</sup> Tesis P. XI/96, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.", así como la tesis P. XLII/2006, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN."



mentos cuantitativos, es decir, la reserva de ley es relativa y no absoluta; pero lo cierto es que si el mandato del legislador es habilitar que sea la autoridad administrativa quien acuerde la tarifa, mínimamente tuvo que establecer con suma claridad los elementos a partir de los cuales deba cuantificarse, de tal suerte que la autoridad administrativa sólo tenga que seguir esos lineamientos.<sup>3</sup>

Esto es, la exigencia del principio tributario de legalidad faculta al legislador para que pueda permitir la participación de los órganos de la administración pública en la conformación de la base imponible, en función de su complejidad; pero para efectos de esta intervención, el legislador debe precisar los criterios fundamentales y los límites necesarios sobre los cuales debe apoyarse el órgano administrativo, con la finalidad de evitar cualquier grado de discrecionalidad al regular el citado elemento del tributo.

Para la mayoría, que el legislador participe en un acto legislativo posterior es suficiente para considerar que se satisface el principio tributario de legalidad, pues será el Congreso Local quien "apruebe" la tarifa; entonces, la cuestión que subyace es si esa participación es suficiente para satisfacer la exigencia constitucional.

Desde mi punto de vista no es suficiente para satisfacer el principio tributario de legalidad, en tanto que es el propio legislador local quien faculta al Ayuntamiento a acordar la tarifa aplicable, lo que se traduce en que es esta autoridad administrativa la que define cuáles son los elementos o costos que va a tomar en cuenta para determinar el importe de la tarifa que van a pagar las personas concesionarias del servicio público de estacionamientos.

De tal suerte que, no es el legislador quien establece el importe de la tarifa, pero tampoco expresa los parámetros que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa para determinar la tarifa aplicable. Entonces ¿sobre qué base el

---

<sup>3</sup> Así se desprende de la tesis P. CXLVIII/97, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.". Además, sirve para robustecer esta afirmación la jurisprudencia 2a./J. 111/2000, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL."



Ayuntamiento acordará la tarifa? La respuesta que me sugiere la redacción de las normas que fueron analizadas es: la que estime conveniente dicha autoridad administrativa.

En ese sentido, pese a que el principio tributario de legalidad lo podemos calificar de relativo, lo cierto es que dicha relatividad sí exige que cuando menos sea el propio legislador quien defina los elementos que debe tomar en cuenta el Ayuntamiento para poder estar en aptitud de cuantificar la tarifa que va a presentar al Congreso para que la apruebe. Máxime, que el mero acto de aprobación de la tarifa aplicable en un acto legislativo posterior no garantiza que el legislador local discutirá si es o no correcto lo que acordó el Ayuntamiento, pues carecerá de parámetros para ello, toda vez que no le fueron establecidos previamente.

Consecuentemente, la norma impugnada **sí vulnera el principio tributario de legalidad**, pues aun cuando el legislador local participa en la aprobación de la tarifa en un acto legislativo posterior, lo cierto es que dejó su cuantificación a las autoridades administrativas sin que hubiera establecido las pautas o parámetros que tendría que tomar en cuenta para acordarla.

En esa medida, este segundo supuesto también **vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica**, pues hay que recordar que la finalidad del principio tributario de legalidad es afianzar la seguridad jurídica mediante la predeterminación de los elementos indispensables para que los causantes conozcan de antemano qué es lo que deben realizar.

En efecto, la seguridad jurídica es la expectativa razonablemente fundada de la ciudadanía en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho.<sup>4</sup> En materia tributaria dicho principio se traduce en la exigencia hacia el legislador de establecer en sus leyes los elementos esenciales del tributo, de tal forma que sean razonablemente comprensibles para cualquier persona y le permitan saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales, la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Kemelmaier de Carlucci, Aida. La seguridad jurídica. Revista de derecho comercial y de las obligaciones, 1998, páginas 181 a 184.

<sup>5</sup> Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."



En ese sentido, que la tarifa sobre la cual debe pagarse el derecho por el servicio público de estacionamientos deba acordarse por el Ayuntamiento y aprobarse por el Congreso del Estado genera inseguridad jurídica a los causantes, en tanto que desconocen el importe que deben pagar hasta su aprobación en un acto legislativo posterior; pues no se establecen reglas claras en el actuar de la autoridad administrativa para efectos de aprobar dicha tarifa ni el momento en que deberá hacerlo, o bien, qué ocurre en los casos en que no se hubiera presentado dicha tarifa al inicio del ejercicio fiscal.

Así, no puede garantizarse mínimamente que la falta de aprobación de la tarifa permite a los concesionarios del servicio público de estacionamientos saber que no pagaran los derechos respectivos; por el contrario, la falta de certeza del importe tarifario que debe cubrirse abona a la incertidumbre, así como al posible actuar arbitrario de las autoridades administrativas del Municipio, en perjuicio de los causantes.

Consecuentemente, no comparto la decisión de la mayoría de las y los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues parten de una interpretación inexacta de la norma sujeta a análisis, a tal grado que dejan de tomar en cuenta parte fundamental de su texto, como es el pago de los derechos "*conforme en lo estipulado en el contrato concesión*", por lo que una recta e integral interpretación de dicha disposición me lleva a sostener que vulnera el principio tributario de legalidad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica; de ahí que debió declararse su inconstitucionalidad.

**Nota:** Las tesis aisladas P. XI/96 y P. CXLVIII/97 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, febrero de 1996, página 169 y VI, noviembre de 1997, página 78, con números de registro digital: 200214 y 197375, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 111/2000, P. XLII/2006 y 1a./J. 139/2012 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, diciembre de 2000, página 392 y XXIII, mayo de 2006, página 15 y Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, con números de registro digital: 190643, 175059 y 2002649, respectivamente.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN 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. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. DEBE REGIR EN LA DESIGNACIÓN DE LA PERSONA QUE PRESIDEN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO Y DIVERSOS CARGOS DENTRO DEL CITADO ÓRGANO JURISDICCIONAL Y DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 73, PÁRRAFOS SEGUNDO Y CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 190/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el **veinticinco** de **agosto** de **dos mil veintidós**.

**VISTOS** para resolver los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

#### **RESULTANDO:**

**(1) I. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil



veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez del artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante Decreto 234, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de junio de dos mil veinte.

**(2) II. Artículos que se estiman violados.** La promovente sostiene que los numerales combatidos vulneran los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 5, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia; 2, 3, 5, 7 y 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; así como 5, 6 y 8, letra b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

**(3)** Lo anterior, en relación con los derechos de igualdad y no discriminación, igualdad entre la mujer y el hombre, seguridad jurídica, paridad de género, legalidad y la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

**(4) III. Conceptos de invalidez.** En síntesis, la accionante fundamenta las violaciones que aduce a los derechos referidos en los argumentos siguientes:

**(5)** Sostiene que el artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, al establecer que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia podrá ser ejercida por una mujer o un hombre, impacta significativamente en la integración del referido órgano jurisdiccional y del Poder Judicial Estatal al haberse reformado en pretendida observancia del principio de paridad de género, pero lo hace de manera deficiente.

**(6)** Lo anterior porque la disposición sólo incorpora el principio de paridad de género, de manera expresa, a la presidencia y no se refiere a las demás personas servidoras públicas que integran el tribunal; lo que implica que el Constituyente chiapaneco incurrió en una omisión legislativa parcial, de modo



que transgrede los derechos humanos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, particularmente la igualdad entre la mujer y el hombre, así como los principios de legalidad y paridad de género.

(7) Afirma que, como la norma únicamente visibiliza el acceso a las mujeres en la presidencia del Tribunal Superior de Justicia Estatal, desconociendo el acceso paritario al resto de los cargos del Poder Judicial de Chiapas, pues no garantiza el acceso de las mujeres a la totalidad de cargos públicos dentro del citado órgano jurisdiccional, resulta discriminatoria en perjuicio de ese sector de la población en función de su género, lo cual genera efectos nocivos que impiden la participación efectiva de las mujeres en la integración del Poder Judicial de la entidad y perpetúa criterios estigmatizantes en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos.

#### A. Parámetro de regularidad constitucional

(8) 1. Derecho de igualdad y no discriminación. Señala que el artículo 1o. constitucional reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en los tratados internacionales de los que México es Parte. Asimismo, establece la prohibición de discriminar por razón del origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o por cualquier otro motivo, prohibición que se hace extensiva a todas las autoridades del Estado; de ahí que, todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución Federal es *per se* incompatible con ese mandato.

(9) Refiere que, por lo que hace al ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación.

(10) Precisa que no toda diferencia en el trato es discriminatoria, pues este Alto Tribunal ha sostenido de manera reiterada que el derecho a la igualdad no implica que sea unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato igualitario ante la ley. Es decir, se debe garantizar que las personas no sólo serán iguales ante la ley, sino



también en su contenido, por lo que los casos en los que la propia norma hace alguna distinción, ésta debe descansar en una base objetiva y razonable.

**(11)** Expone que, en cuanto al ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino respecto de todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, por lo que si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo aludido; si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, debe analizarse a la luz del artículo 24 referido, en relación con las categorías protegidas por ese precepto.

**(12)** 2. Derecho a la igualdad entre mujer y hombre. Señala que a partir de la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro, el Poder Reformador propuso incorporar en el artículo 4o. constitucional la igualdad entre los sexos, con la finalidad de garantizar la equidad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona, pero también comprende la igualdad con el hombre en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades.

**(13)** De ahí que el alcance del derecho humano a la igualdad entre la mujer y el hombre implica no solamente que cuenten con las mismas oportunidades, sino que la consecución de éstas no partan de estereotipos, estigmas y prácticas discriminatorias que obstaculicen la materialización de la participación activa de la mujer en la vida política, económica, cultural, social y jurídica del país.

**(14)** Así que, con la igualdad prevista en el artículo 4o. constitucional y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad se trata de ordenar al legislador que no introduzca distinciones entre ambos géneros y si lo hace éstas deben ser razonables y justificables.

**(15)** Aduce que aun cuando el referido derecho se consagró en la Ley Suprema desde esa época, fue hasta la reforma constitucional de seis de junio



de dos mil diecinueve cuando el Constituyente verdaderamente reconoció de forma expresa en el artículo 4o. la igualdad entre la mujer y el hombre, dejando atrás vocablos que hacían alusión a una forma sutil de discriminación, ya que con esa modificación normativa se armonizó el lenguaje dentro de la norma constitucional, lo que tiene implicaciones en el orden social, ya que permite abonar al cambio estructural requerido para la construcción de una sociedad más igualitaria y respetuosa de los derechos de las mujeres, consolidando así el derecho humano de igualdad entre la mujer y el hombre.

**(16)** Refiere que no sólo se cuenta con el reconocimiento de ese derecho en el ámbito nacional, sino también en diversos instrumentos internacionales, como lo son, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 3), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3), así como en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belén do Pará" y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer "CEDAW".

**(17)** 3. Principio de paridad de género. Expone que, en estrecha relación con el tema anterior, el principio de paridad de género consiste en una manera de garantizar la igualdad entre la mujer y el hombre en el acceso a diversos cargos que integran la estructura gubernamental del Estado; éste fue incorporado de manera expresa a la Constitución Federal en la citada reforma de seis de junio de dos mil diecinueve, lo que implicó un cambio estructural, pues el Constituyente Federal estableció que la paridad de género debe observarse en la integración de los diversos órganos y órdenes de gobierno tanto federal, como estatal y municipal.

**(18)** Señala que el Poder Reformador consideró que, para poder garantizar la igualdad de género en el ejercicio del poder público, la paridad no podía limitarse simplemente a las candidaturas en los cargos de elección popular, sino que era necesaria su observancia en los tres Poderes de los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos organismos constitucionales autónomos existentes en todos los niveles gubernamentales en el Estado Mexicano.



(19) Asimismo, que el reconocimiento de ese principio en la Norma Fundamental se traduce en una medida indispensable frente a la evidente y abrumadora subrepresentación de las mujeres en los órganos de decisión política, así como cumplir con las obligaciones convencionales de generar las condiciones para que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sean una realidad.

(20) Afirma que el principio de paridad de género tiene por objeto lograr la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre en el acceso a los diversos cargos de Gobierno del Estado Mexicano y su consagración en la Ley Fundamental obedeció a la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales que contrajo mediante la suscripción de los instrumentos aludidos.

(21) 4. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. Argumenta que estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en "saber a qué atenerse", por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad y paralelamente obligan a las autoridades legislativas a establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

(22) Asimismo, aduce que de la interpretación de estos principios se desprende que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía, en el ámbito de su competencia, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

(23) Y que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de ellas y el actuar de la autoridad, sino a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales a fin de que se establezcan los elementos mínimos para evitar incurrir en arbitrariedades.

## **B. Acción por omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio**

(24) La Comisión accionante señala que la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicada mediante Decreto 234 en el



Periódico Oficial de la entidad fue emitida para armonizar ese ordenamiento con el mandato de la Norma Suprema en materia de paridad de género; sin embargo, advierte que el Constituyente chiapaneco fue omiso en dar cabal cumplimiento al referido principio en lo que respecta al artículo 73 de la Constitución Local, pues es necesario que el Poder Reformador de la entidad garantice el acceso de las mujeres a todos los órganos y Poderes del Estado, lo que incluye al Poder Judicial Local en su totalidad y no sólo en la presidencia del Tribunal Superior de Justicia.

**(25)** Explica que las omisiones legislativas pueden ser absolutas o relativas y presentarse en facultades de ejercicio obligatorio o potestativo. Define cada una de ellas y señala que este Alto Tribunal ha determinado que la acción de inconstitucionalidad procede contra omisiones legislativas, principalmente cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero se realiza de manera incompleta o deficiente.

**(26)** La accionante estima que, en el caso, se surte una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, en virtud de que el órgano revisor de la Constitución de Chiapas fue omiso, parcialmente, en cumplir con la obligación constitucional derivada del artículo cuarto transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal que le impone observar el principio de paridad de género en la integración de todo el Poder Judicial Local.

### **C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

**(27)** Aduce que la norma impugnada transgrede los derechos humanos y principios constitucionales precisados en los apartados anteriores al haber realizado una reforma que fue parcialmente omisa en la integración paritaria del Poder Judicial Local.

**(28)** Arguye al respecto que en el precepto combatido se desarrolla la integración del Tribunal Superior de Justicia chiapaneco, el cual constituye la base medular de la configuración del órgano jurisdiccional, que es el principal depositario del Poder Judicial Local.



**(29)** Precepto en el que el Constituyente Local introdujo la posibilidad de que la titularidad de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia sea ejercida por una mujer, lo que considera impacta significativamente en la integración total del referido órgano jurisdiccional, en virtud de que quien ejerza dicha presidencia, también será titular del Poder Judicial Estatal y presidirá el Consejo de la Judicatura Estatal.

**(30)** Además, en términos de la propia norma, ejercerá la presidencia del Tribunal Superior de Justicia Estatal quien sea elegido de entre los Magistrados regionales.

**(31)** Por tanto, al establecer que la presidencia del tribunal mencionado puede ser ejercida por una mujer, reconoce que quienes desempeñan las magistraturas regionales serán también mujeres, a pesar de que la norma combatida alude únicamente a Magistrados regionales; es decir, para que la presidencia sea ejercida por una mujer significa que en la integración del Poder Judicial debe existir la participación de las mujeres en los diversos puestos en los órganos jurisdiccionales, en virtud de que el cargo de mérito exige, entre otros requisitos, la satisfacción de una carrera judicial.

**(32)** Señala que no inadvierte que la propia Constitución chiapaneca establece en el diverso artículo 72, antepenúltimo párrafo, que, en el nombramiento de los servidores públicos del Poder Judicial Local se procurará observar el principio de paridad entre los géneros, reconocido en la propia norma local.

**(33)** Sin embargo, considera que el precepto impugnado no observa de manera adecuada ni garantiza el principio de paridad de género.

**(34)** Pondera que, en términos del artículo impugnado, la integración actual del Poder Judicial incluye: Salas Regionales Colegiadas o Unitarias Especializadas en materia civil, familiar, mercantil, penal y justicia para adolescentes; Salas Regionales Colegiadas o Unitarias Mixtas; juzgados de primera instancia, juzgados especializados en materia burocrática, juzgados especializados en materia laboral; juzgados de paz y conciliación; juzgados de paz y conciliación indígena y juzgados municipales.



**(35)** Por lo que, tomando en cuenta la referida estructura, de las treinta y dos magistraturas existentes en el Poder Judicial, solamente siete son mujeres frente a veinticinco designaciones de hombres, esto es, sólo el veintiuno punto nueve por ciento (21.9 %) de participación. Del total de esas magistraturas, diez corresponden a las presidencias del Tribunal Superior y de las Salas Regionales, de las cuales únicamente una es desempeñada por una mujer. Asevera que esa escasa representación se replica en las distintas titularidades de los juzgados locales, en los que los nombramientos de Juezas corresponden al treinta y tres punto tres por ciento (33.3 %). Y respecto de la integración del Consejo de la Judicatura Estatal que es de cinco Magistrados, sólo tres son mujeres.

**(36)** Sostiene que, pese a que el Constituyente chiapaneco incorporó en la Constitución Local el principio de paridad de género, desde diciembre de dos mil diecinueve, mediante el mandato de procurar su observancia, lo cierto es que no ha sido suficiente ni se ha materializado en la representación real y efectiva de las mujeres en los estratos del Poder Judicial Estatal.

**(37)** De ahí que el hecho de que la norma impugnada refiera a que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia podrá ser ejercida por una mujer no implica necesariamente que en el resto de su estructura existan las condiciones de representación y actuación de las mujeres.

**(38)** Precisa que, a efecto de garantizar de manera eficaz el principio de paridad de género y el respeto del derecho a la igualdad en el Poder Judicial, cobra enorme relevancia el hecho de positivar en el precepto constitucional un cambio en los vocablos y expresiones utilizadas en el texto, de manera de que se emplee un verdadero lenguaje inclusivo que no excluya a las mujeres.

**(39)** Afirma que la reforma del artículo 73 de la Constitución Local es deficiente a efecto de garantizar el principio de paridad de género en términos del mandato de la Norma Fundamental, pues el legislador local se limitó a reconocer la posibilidad de que las mujeres accedan a la presidencia del tribunal mencionado, sin referirse expresamente a los titulares de juzgados y Salas Regionales y, en general a los diversos órganos que integran el Poder Judicial Estatal.

**(40)** Lo anterior tomando en cuenta que en términos del cuarto transitorio del *Decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Cons-*



*titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, el Poder Reformador incorporó la obligación de que las treinta y dos Legislaturas realizaran las reformas correspondientes en su legislación para observar el principio de paridad de género, conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal.

**(41)** Indica que si bien el referido artículo 41 de la Constitución General establece que los Poderes Legislativos Federal y Locales determinarán en su legislación las formas y modalidades correspondientes para observar el principio de paridad de género en la integración de los Poderes Ejecutivos Federal y Locales, así como en los organismos autónomos, sin aludir de manera expresa al Poder Judicial, no menos lo es que, ese Poder no está excluido para garantizar el citado principio constitucional y convencional. Tan es así que se incorporó en la integración el Poder Judicial Federal, por lo que ello debe reproducirse en cada una de las entidades federativas, tanto a nivel estatal como municipal.

**(42)** Aunado a que el propósito de la reforma de la Constitución General que incorporó el principio de paridad de género fue garantizar una efectiva igualdad sustantiva entre la mujer y el hombre a través de una participación paritaria en aquellos espacios donde persisten desigualdades entre hombres y mujeres, en todos los órdenes de gobierno.

**(43)** Sostiene que por esas razones el Constituyente chiapaneco tenía la obligación de incorporar y observar el principio de paridad de género de forma total en la integración del Poder Judicial Local y no únicamente incluirlo en la presidencia. Obligación que no sólo deriva del mandato constitucional, sino también de la exigencia convencional, pues en términos de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el Estado Mexicano se encuentra obligado a no discriminar a la mujer por acción u omisión, pudiendo ocurrir esto cuando el Estado no adopta las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de sus derechos.

**(44)** Insiste en que, si bien en apariencia la norma pretende garantizar el referido principio, lo cierto es que el legislador local perdió de vista las desigualdades existentes por falta de reconocimiento de los patrones estructurales e



históricos de discriminación; debido a esta situación es que la utilización del lenguaje en la norma no resulta una cuestión de mera técnica legislativa, sino que las expresiones en las cuales se utiliza únicamente el género masculino genera un impacto trascendente que implícitamente excluye a las mujeres de los alcances de las normas.

**(45)** Aduce que la exclusión que el precepto impugnado produce al excluir las de la posibilidad de ser designadas Juezas o Magistradas del Poder Judicial Estatal implica tratarlas como "ciudadanas de segunda" con base en perjuicios históricamente reiterados; de ahí que sea innegable que la norma contiene lenguaje que contempla en sí misma estereotipos y roles de género y, en consecuencia, genera un efecto discriminatorio.

**(46)** Finalmente, solicita que, en virtud de que los argumentos vertidos sustentan la inconstitucionalidad de la norma, en su caso se extiendan los efectos a todas aquellas disposiciones que estén relacionadas.

**(47) IV. Turno, admisión y trámite.** Por acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y turnarlo a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

**(48)** Atento a lo anterior, mediante proveído de once de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite este medio de control constitucional, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Chiapas que rindieran sus respectivos informes, y ordenó dar vista con este medio impugnativo a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de ser el caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

**(49) V. Informe del Poder Ejecutivo de Chiapas.** Al rendir el informe que le fue solicitado, la subconsejera jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado de Chiapas, en representación de su titular, señaló que es cierto que el gobernador de la entidad promulgó y publicó el Decreto 234 a través del cual se reformaron y adicionaron dichas disposiciones de la Constitución Local, entre ellos, la disposición reclamada.



(50) Asimismo, refiere que, al haber sido emitidas por la autoridad facultada, conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde con el marco legal y constitucional, tales disposiciones cumplen con los requisitos formales exigidos.

(51) Menciona que, contrario a lo que afirma la accionante, el hecho de que en el precepto impugnado se haga referencia que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia podrá ser ejercida por una mujer, no implica necesariamente que en el resto de su estructura no existan las condiciones de representación y actuación de las mujeres.

(52) Asevera que las mujeres cuentan con la posibilidad de acceder a todo tipo de cargos públicos en juzgados, Salas Regionales y, en general, a los diversos órganos del Poder Judicial, ya que, para la designación de estos servidores públicos, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, la Constitución Local y el Código de Organización del Poder Judicial del Estado, los cargos dentro del Poder Judicial, se otorgarán, de manera preferente, entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia o en quienes por su honorabilidad, competencia y profesionalismo en otras ramas del derecho, así lo ameriten, procurando observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros.

(53) **VI. Informe del Poder Legislativo de Chiapas.** El diputado presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso del Estado rindió el informe solicitado a dicha autoridad, en los términos medulares que se relacionan a continuación:

(54) Solicita se determine la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues –afirma– el Decreto 234 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, se emitió conforme a las formalidades del debido proceso legislativo y, además, el artículo impugnado no es contrario a la Constitución, al haberse emitido con la facultad constitucional y libertad configurativa que ostenta el legislador ordinario, lo que es presupuesto necesario para la procedencia de este medio de control constitucional.



**(55)** Abunda al respecto que la reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Local se emitieron con el propósito de aplicar el principio de paridad de género en la conformación de los órganos jurisdiccionales, organismos autónomos y de cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en la entidad federativa y de ese modo armonizar la Constitución Local con la Federal, conforme a lo exigido en el artículo 4o. transitorio de la reforma constitucional de cinco (sic) de junio de dos mil diecinueve.

**(56)** Asimismo, que del proceso legislativo relativo se advierte que previo a la emisión del decreto procedió la iniciativa correspondiente; luego, en seguimiento a las formalidades, la iniciativa fue leída en el Congreso y turnada a comisión para su estudio y dictamen legislativo; posteriormente, la Sexagésima Séptima Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Chiapas, sometió a discusión el dictamen escrito que la Comisión respectiva presentó, relativa a la iniciativa, la cual se aprobó por mayoría en votación nominal y conforme al artículo 124, fracciones II y III, de la Constitución Local, se ordenó la publicación de la minuta-proyecto del decreto y comunicarlo a los Ayuntamientos del Estado para que dieran su aprobación; finalmente, realizado lo anterior, en sesión extraordinaria se aprobó la minuta del proyecto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

**(57)** Y que dicho acto legislativo se emitió por autoridad competente y cumple con los requisitos de fundamentación y motivación.

**(58)** En respuesta al concepto de invalidez, argumenta que el artículo 73 de la Constitución Local al establecer que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado podrá ser ejercida por una mujer o un hombre impacta significativamente en la integración del referido órgano jurisdiccional y del Poder Judicial Estatal.

**(59)** Afirma que el referido artículo es constitucional, pues garantiza el derecho de seguridad jurídica y de igualdad, ya que con la reforma de la que forma parte establece de manera clara el principio de paridad de género en la conformación de los órganos jurisdiccionales, organismos autónomos y de cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en la entidad federativa, armonizando la ley local conforme a lo previsto en el artículo 41



de la Constitución Federal; de ahí que no contraviene disposición alguna y se da cumplimiento a un mandato constitucional.

**(60)** Expone que la Constitución Local, como norma primaria, no puede ni debe ser estática y requiere adecuarse a la realidad social, histórica y política, así como ajustar los supuestos jurídicos derivados del orden constitucional, por lo que si el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de paridad de género establece con claridad que las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes para procurar su observancia, es incongruente tildar de inconstitucional el artículo 73 de la Constitución Local, pues de su lectura se advierte la inclusión de dicho principio.

**(61)** Además, afirma que el precepto combatido es constitucional en atención a que no viola los derechos de igualdad jurídica entre mujeres y hombres y, por el contrario, garantiza a los ciudadanos chiapanecos que para la conformación de los órganos jurisdiccionales se observará el principio de paridad de género; en consecuencia, en virtud de que no contradice lo establecido en la Constitución Federal, debe desestimarse el argumento de la accionante.

**(62)** Finalmente, agrega que el requisito de motivación tratándose de actos legislativos, en específico del artículo 73 de la Constitución Local, se satisface en esencia, al haberse emitido en cumplimiento a un mandato constitucional establecido en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de paridad de género. Y cumple con el principio de seguridad jurídica, ya que fue emitido con la facultad constitucional y de libertad de configuración que tiene el propio Congreso del Estado para modificar, adecuar o actualizar su marco normativo, en cumplimiento a una orden constitucional realizando una armonización normativa con el pacto federal, a fin de respetar el principio de equidad de género.

**(63) VII. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**(64) VIII. Cierre de instrucción.** En proveído de veinte de enero del año en curso, se ordenó cerrar la instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



## CONSIDERANDO:

**(65) PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general estatal y la Constitución General de la República.

**(66) SEGUNDO.—Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

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

<sup>4</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



siguiente a aquel en que se haya publicado la norma impugnada, de lo que se sigue que, para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

(67) Como una cuestión previa se debe destacar que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. El Acuerdo Número 14/2020 determinó levantar la suspensión de plazos en los asuntos competencia de este Alto Tribunal.

(68) Ahora bien, en el caso, el Decreto 234, que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, entre ellas, los **párrafos segundo y cuarto** del artículo 73 impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el **veinticuatro de junio de dos mil veinte**.

(69) Luego, tomando en cuenta que la accionante plantea que el Constituyente chiapaneco incurrió en una deficiente regulación (omisión legislativa relativa), al incorporar el principio de paridad de género solamente en la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado (párrafos segundo y cuarto) y no en el resto de los cargos públicos previstos en el precepto reclamado, es con motivo de la reforma aludida a los párrafos **segundo y cuarto** que debe computarse el plazo para la interposición del presente medio de control constitucional.

(70) En ese sentido, ante las circunstancias antes aludidas, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte; por tanto, si el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **tres de agosto de dos mil veinte**, esto es, el **día que inició el plazo respectivo**, se concluye que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió de manera oportuna.



(71) **TERCERO.—Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales.

(72) Al respecto, importa señalar que, en su escrito inicial, la promovente plantea, de manera medular, que la disposición cuestionada resulta violatoria de los derechos de igualdad y no discriminación, igualdad entre la mujer y el hombre, seguridad jurídica, paridad de género y legalidad.

(73) Además, en términos del artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> dicho órgano constitucional autónomo, al igual que los demás sujetos legitimados al efecto, debe comparecer a este Alto Tribunal por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

(74) En el caso, suscribe la demanda que da origen al presente medio de control constitucional la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos

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

"...

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

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

"...

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

<sup>6</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

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



Humanos, quien acredita su personería con copia certificada de la comunicación emitida por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo durante el periodo correspondiente del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

**(75)** Por otra parte, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>7</sup> así como el 18 de su reglamento interno,<sup>8</sup> dicha funcionaria ostenta la representación de la accionante y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.

**(76)** Así, atento a lo anterior, es dable concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad y que ésta es promovida por quien cuenta con facultades al efecto, por lo que debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en análisis.

**(77)** CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que previo al análisis de los conceptos de invalidez se analizan las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

**(78)** En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, en términos de lo dispuesto en

<sup>7</sup> **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

<sup>8</sup> **"Artículo 18.** ... La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



los artículos 19, fracción VIII; 20, fracción II; y 65 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105 de la Constitución Federal, en tanto que la disposición impugnada no es contraria a la Constitución, cuestión que es un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, ni vulnera el principio de paridad de género, toda vez que el Decreto 234 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Local, entre ellas, el artículo impugnado, se emitió precisamente con el propósito de aplicar dicho principio en la conformación de los órganos jurisdiccionales, órganos autónomos y de cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en la entidad federativa y de ese modo armonizar la Constitución Local con la Federal, conforme a lo exigido en el artículo 4o. transitorio de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve. Aunado a que el referido decreto se emitió conforme a las formalidades del debido proceso legislativo, por autoridad competente y cumple con los requisitos de fundamentación y motivación.

**(79)** La causa de improcedencia aducida debe desestimarse, toda vez que involucra el estudio de fondo del presente medio de impugnación. Así 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."

**(80)** Lo anterior, toda vez que de la demanda se advierte que la accionante aduce que el artículo impugnado es inconstitucional, porque si bien el Constituyente Local lo reformó con el propósito de observar el principio de paridad de género en la integración del Tribunal de Justicia del Estado, lo hizo de manera deficiente, en virtud de que sólo lo incorporó en la presidencia, desconociendo el acceso paritario en el resto de los cargos del Poder Judicial del Estado, lo que implica que incurrió en una omisión legislativa parcial, de modo que desde su perspectiva, la norma vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, igualdad entre la mujer y el hombre, así como los principios de legalidad y paridad de género.

**(81)** En ese sentido, para determinar si la norma general impugnada es o no contraria a la Constitución, sería necesario verificar si incide de algún modo en estos derechos y principios, que es precisamente lo que plantea la promotora en el concepto de invalidez.



(82) Así, analizar la causa de improcedencia invocada por la autoridad legislativa, implicaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del fondo del asunto, de tal manera que el argumento sobre la improcedencia de la acción debe desestimarse.

(83) Luego, al haberse desestimado la causa de improcedencia propuesta y al no existir alguna otra que este tribunal advierta de oficio, corresponde resolver el fondo del asunto.

(84) QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Con el objetivo de dar mayor claridad al estudio que se llevará a cabo en el presente asunto, resulta conveniente precisar la norma general objeto del presente medio de control constitucional.

(85) Así, del análisis integral de la demanda se advierte que la Comisión accionante impugna el artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas **en sus párrafos segundo y cuarto**, cuyo contenido literal es el siguiente:

(Reformado, P.O. 18 de diciembre de 2019)

"Artículo 73. El Tribunal Superior de Justicia se integra por:

"I. Las Salas Regionales Colegiadas o Unitarias, especializadas en materia civil, familiar, mercantil, penal y de justicia para adolescentes, que conocerán y resolverán los asuntos que determine la legislación correspondiente.

"II. Las Salas Regionales Colegiadas o Unitarias Mixtas, que conocerán y resolverán las materias que determine el Consejo de la Judicatura, de conformidad con la legislación correspondiente.

"III. Los juzgados de primera instancia, que serán:

"a) Juzgados especializados o mixtos, que conocerán las materias que determine el Consejo de la Judicatura, en términos de la legislación correspondiente.

"b) Juzgados de control y tribunales de enjuiciamiento.



"c) Juzgados de primera instancia especializados en juicio oral que determine el Consejo de la Judicatura.

"d) Juzgados especializados en justicia para adolescentes.

"IV. Los juzgados especializados en materia burocrática, que conocerán y resolverán las controversias que surjan de las relaciones jurídicas del trabajo burocrático establecidas entre los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de los Municipios y de las entidades públicas estatales y los trabajadores de base y de confianza al servicio de éstos, en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas y demás legislación aplicable.

"V. Los juzgados especializados en materia laboral, que conocerán y resolverán los asuntos relativos a las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones que no sea (sic) competencia del Tribunal Laboral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone el artículo 123 apartado 'A' fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los juzgados especializados en materia laboral, serán la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, sus resoluciones serán emitidas con plenitud de jurisdicción y sus fallos serán definitivos, de conformidad y como lo establezca la Ley Reglamentaria del Apartado A, del Artículo 123, de la Constitución Política Federal.

"El Código de Organización del Poder Judicial determinará su competencia, forma de organización y funcionamiento.

"VI. Los juzgados de paz y conciliación.

"VII. Los juzgados de paz y conciliación indígena.

"VIII. Los juzgados municipales.

"IX. El Centro Estatal de Justicia Alternativa.

"X. El Instituto de la Defensoría Pública.



(Reformado, P.O. 24 de junio de 2020)

"**La presidenta o el presidente** del Tribunal Superior de Justicia será el titular del Poder Judicial del Estado, durará en su encargo tres años y será designado por el Pleno de Distrito de entre los Magistrados regionales, pudiendo ser reelecto por un periodo más.

"De manera anual enviará al Congreso del Estado un informe escrito sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia en la entidad.

(Reformado, P.O. 24 de junio de 2020)

"**La presidenta o el presidente** del Tribunal Superior de Justicia, será también del Consejo de la Judicatura; no integrará Sala ni realizará funciones jurisdiccionales, y una vez concluido su encargo como presidente o presidenta podrá reincorporarse a sus funciones jurisdiccionales por el tiempo que le falte para concluir su mandato constitucional.

"Los Magistrados regionales del Tribunal Superior de Justicia durarán en sus funciones seis años, con posibilidad de ser reelectos por un periodo más en términos del Código de Organización del Poder Judicial del Estado. Su adscripción será acordada por el Consejo de la Judicatura; todos tendrán la misma categoría y percepciones, y gozarán de los mismos emolumentos, los cuales no podrán ser disminuidos durante el periodo de su encargo.

"Los nombramientos de los Magistrados regionales del Tribunal Superior de Justicia, serán aprobados por el Pleno del Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo, por la mayoría de sus integrantes.

"Los Jueces de primera instancia durarán en su encargo seis años. Los Jueces que presten sus servicios en forma tal que se hayan distinguido por su diligencia, probidad, honradez en el ejercicio de sus funciones y honorabilidad en su conducta ciudadana, podrán ser reelectos por el Consejo de la Judicatura, en términos del Código de Organización del Poder Judicial del Estado.

"Los Jueces de Paz y Conciliación Indígena y los Municipales, serán nombrados por el Consejo de la Judicatura a propuesta de los Ayuntamientos res-



pectivos, y estarán sujetos a un programa permanente de capacitación en materia de medios alternativos de solución de controversias.

"El Tribunal Superior de Justicia contará con un órgano de mediación, conciliación y arbitraje denominado Centro Estatal de Justicia Alternativa, que actuará bajo los principios de equidad, imparcialidad, rapidez, profesionalismo, confidencialidad y gratuidad. Su titular deberá ser un Juez de primera instancia designado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia. En el Código de Organización del Poder Judicial del Estado se determinará sus atribuciones, organización y funcionamiento, en tanto que los procedimientos de su competencia estarán previstos en la ley de la materia.

"La designación de los demás servidores públicos del Centro Estatal de Justicia Alternativa, se hará preferentemente de entre aquellos que aprueben satisfactoriamente el curso de formación para mediación, conciliación y arbitraje, los cuales deberán contar, además, con carrera judicial, y no podrán tener un salario superior al de un secretario de Acuerdos de juzgado. Las bases, requisitos y procedimientos serán establecidos por el Consejo de la Judicatura, con la intervención del Instituto de Formación, Profesionalización y Carrera Judicial.

"El Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Chiapas tiene como fin garantizar el acceso real y equitativo del derecho a la defensa pública adecuada y a la justicia, mediante la orientación, asesoría y representación jurídica a la población más desprotegida del Estado, que no se encuentra en condiciones económicas de atender por su cuenta los gastos de un proceso jurisdiccional, contribuyendo a superar desigualdades sociales y a consolidar el estado de derecho. La Ley de la Defensoría Pública del Estado de Chiapas regirá lo respectivo a la organización, atribuciones y funcionamiento del instituto.

"El Tribunal Superior de Justicia elaborará su proyecto de presupuesto y lo integrará con el que elabore el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Administrativo, para hacerlo llegar a la instancia correspondiente, en términos de lo previsto en esta Constitución, el Código de Organización del Poder Judicial del Estado y demás legislación aplicable; los proyectos elaborados y aprobados por cada uno de los órganos facultados para hacerlo, serán incluidos dentro del proyecto de presupuesto del Poder Judicial y remitidos directamente por el Consejo de la Judicatura al Congreso del Estado.



"En la integración del presupuesto del Poder Judicial del Estado, se ponderará la función jurisdiccional, por lo que ningún puesto o categoría con funciones administrativas o de asesoría podrá tener una percepción superior a la de un Juez de primera instancia, salvo el caso de los consejeros de la Judicatura que tendrán un ingreso equivalente al de un Magistrado regional."

**(86) SEXTO.—Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante aduce, esencialmente, que el Constituyente de Chiapas incurrió en una omisión legislativa de carácter relativo en competencia de ejercicio obligatorio **al incumplir con la obligación derivada del artículo cuarto transitorio** del "Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros", publicado el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, que le imponía observar el principio de paridad de género en la integración del Poder Judicial del Estado.

**(87)** Afirma que, si bien la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicada mediante Decreto 234 en el Periódico Oficial de la entidad, fue emitida para armonizar ese ordenamiento con el mandato de la Norma Suprema en materia de paridad de género, lo cierto es que el Constituyente chiapaneco fue omiso en cumplir a cabalidad con el referido principio en el artículo 73 impugnado, ya que sólo lo incorpora, de manera expresa en la presidencia de ese órgano.

**(88)** Por esa razón, desde la perspectiva de la accionante, la reforma del artículo impugnado es deficiente a efecto de garantizar el principio de paridad de género en términos del mandato de la Norma Fundamental, pues el legislador local se limitó a reconocer la posibilidad de que las mujeres accedan a la presidencia del tribunal mencionado, sin referirse expresamente a los titulares de juzgados y Salas Regionales y, en general, a los diversos órganos que integran el Poder Judicial Estatal.

**(89)** Como base para resolver la cuestión planteada en el referido concepto de invalidez, resulta conveniente señalar, en primer término, que este Tribunal Pleno ha establecido una serie de premisas en torno a la figura de las omisiones legislativas; particularmente, al resolver la controversia constitucional 14/2005,



distinguió entre omisiones legislativas absolutas y relativas. Las primeras fueron entendidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo "simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma (sic) siga siendo puramente potencial". En cambio, las omisiones legislativas relativas fueron definidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo ha ejercido su competencia, "pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes".

**(90)** En el precedente de referencia también se distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones se distinguieron cuatro tipos distintos de omisiones legislativas, a saber: a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo y d) relativas en competencias de ejercicio potestativo. El Tribunal Pleno definió cada una de esas categorías en los siguientes términos:

- Omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

- Omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

- Omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

- Omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.



(91) Asimismo, este Tribunal Pleno ha sustentado criterio en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente en contra de omisiones legislativas absolutas, pues la promulgación y publicación de una norma es un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción, pero sí procede para analizar omisiones legislativas relativas, es decir, cuando se trata del cumplimiento parcial de una obligación de legislar, derivado de que, si bien se emitieron normas para cumplir con ésta, la regulación es deficiente. Así se refleja en la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."<sup>9</sup>

(92) En el caso, la accionante pondera la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo sobre una competencia de ejercicio obligatorio, de ahí que, tomando en cuenta las premisas antes señaladas, para verificar la existencia –o no– de esa omisión, es necesario analizar si del decreto de reforma constitucional publicado el seis de junio de dos mil diecinueve se desprende una obligación de legislar para las entidades federativas a fin de observar el principio de paridad de género en la integración del Poder Judicial del Estado y, de ser así, si el Constituyente Local cumplió o no con la obligación de adecuar su marco normativo interno al mandato constitucional.

(93) Previo a ello, es oportuno precisar que, en efecto, el seis de junio de dos mil diecinueve, se realizó una reforma a los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal cuyo objeto fue implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género. En esa reforma se hicieron los siguientes cambios al Texto Constitucional:

---

<sup>9</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, número de registro digital: 166041. Cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas."



- a) Incorporación de lenguaje incluyente.
  - b) Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los Ayuntamientos, en los Municipios con población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII).
  - c) Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 31, fracción II).
  - d) Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).
  - e) Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).
  - f) Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).
  - g) En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53, 54 y 56).
  - h) Obligación de establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).
  - i) Integración de los Ayuntamientos (presidencia, regidurías y sindicaturas) de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I).
- (94)** En el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional aludido, base de la impugnación de la accionante, se estableció:



"CUARTO.—Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

(95) De la transcripción anterior se advierte que se estableció la obligación a cargo de las Legislaturas de las entidades federativas de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género en los términos previstos en el artículo 41 constitucional.

(96) Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Federal establece –en las porciones que fueron motivo de modificación en la reforma en cita– lo siguiente:

"Artículo 41.

(Adicionado, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2019).

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones



ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ..."

**(97)** Como se ve, las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Federal consistieron medularmente en: a) prever que la ley deberá establecer las formas y modalidades para que en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos se observe el principio de paridad de género; b) establecer la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular y c) estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

**(98)** Corolario a lo anterior, es evidente que de lo previsto en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el seis de junio de dos mil diecinueve no se desprende una competencia de ejercicio obligatorio a cargo de las Legislaturas de las entidades federativas para regular el principio de paridad por lo que hace a la integración del Poder Judicial Estatal, como de manera desafortunada lo señala la accionante, sino sólo para adecuar su legislación a lo previsto en el artículo 41 constitucional, en cuanto a establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de titulares de secretarías y organismos autónomos observen el principio de paridad, regular la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular y estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

**(99)** En efecto, ni en el referido artículo transitorio ni en el resto del decreto de reforma en materia de paridad entre géneros hay alguna norma expresa para



las entidades federativas en cuanto a la obligación de establecer en ley que deberá observarse el principio de paridad de género en la integración de los órganos jurisdiccionales.

(100) No pasa inadvertido que en el proceso legislativo de la reforma constitucional en cuestión, concretamente en dos de las iniciativas que le dieron origen, se expuso que el objeto de ella era lograr la paridad de género en los tres Poderes y en los tres órdenes de gobierno, abarcando en el Poder Judicial a las y los Ministros, las y los Magistrados, las y los Jueces, al Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal de Justicia Administrativa y al Tribunal Superior Agrario y replicar el mismo esquema para las entidades federativas, por lo que se planteaba reformar y adicionar, entre otros, los artículos 27, 73, 94, 95, 97, 99, 100 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase la *iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma y adicionan los artículos 3o., 6o., 26, 27, 28, 41, 50, 73, 89, 94, 99, 100, 102, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, presentada por la senadora Kenia López Rabadán (PAN), Gaceta Parlamentaria, seis de septiembre de dos mil dieciocho*, en la que se indicó:

"... La presente propuesta se refiere en lo que corresponde al Poder Ejecutivo a su titular y a su gabinete, en el Legislativo a las y los diputados y a las senadoras y senadores del H. Congreso de la Unión. En el Judicial me refiero a las y los Ministros, a las y los Jueces de Distrito, a las Magistradas y los Magistrados de Circuito y Electorales, así como al Consejo de la Judicatura Federal ... Igualmente, se refiere al Tribunal de Justicia Administrativa y al Tribunal Superior Agrario.

"...

"Asimismo, es importante señalar que se propone el mismo esquema para las entidades federativas, así como para la integración de los Ayuntamientos; es decir, paridad en los tres Poderes de todas las entidades federativas, Municipios y organismos públicos autónomos locales." (énfasis añadido)

Asimismo, en la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género, presentada por Senadores Integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. Gaceta Parlamentaria, dieciséis de octubre de dos mil dieciocho*, se propuso:

"La presente iniciativa de reforma tiene como propósito proteger y garantizar que el principio de igualdad sustantiva se traduzca en la práctica en un mandato para la participación paritaria en aquellos espacios donde persisten desigualdades entre hombres y mujeres, como son los puestos de elección popular, la administración pública, la impartición de justicia y los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales en los tres órdenes de gobierno, poniendo atención, como ya antes se advirtió, a la interseccionalidad, de tal suerte que ninguna mujer sea doblemente discriminada por razones de preferencia o condición sexual, étnicas, etarias, de discapacidad, o



(101) Sin embargo, sólo se modificó el artículo 94 de la Constitución Federal a fin de imponer la obligación de establecer en ley la forma y los procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los **órganos jurisdiccionales federales**, observando el principio de paridad de género, sin extender esa previsión para las entidades federativas.

(102) Resulta conveniente mencionar en este momento que esta Suprema Corte ha establecido que la paridad de género es un mandato constitucional que tiende a salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad; asimismo, que, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género conforme a lo previsto

---

cualquier otra que comprometa el pleno ejercicio de sus derechos humanos, incluidos sus derechos políticos.

"Así, con sustento en los anteriores motivos, se establece lo siguiente:

"1. En el Poder Ejecutivo, deberá garantizarse una integración paritaria del gabinete presidencial, tanto legal como ampliado;

"2. En los Ayuntamientos y las Alcaldías, deberán observarse los principios de paridad horizontal y vertical;

"3. En el Poder Legislativo, se exigirá la paridad de género en el encabezamiento de las comisiones y órganos de gobierno. Las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, deberán estar encabezadas por fórmulas de mujeres. Asimismo, resulta indispensable que 50 de las 500 diputaciones, así como 13 de las 128 senadurías, sujetándose al principio de paridad de géneros, sean ocupadas paritariamente por mujeres y hombres auténticamente integrantes de nuestros pueblos y comunidades indígenas;

"4. En el Poder Judicial, cuyos cargos no son de elección popular, la propuesta se dirige a los órganos del Senado de la República responsables de la designación de **Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, debiendo garantizar en su designación el principio de paridad de género.**

"5. La misma lógica deberá aplicar el Consejo de la Judicatura Federal en los nombramientos de magistraturas para los Tribunales Colegiados de Circuito y titularidades de los Juzgados de Distrito.

"6. Lo anterior, deberá reproducirse en sus respectivos ámbitos y según proceda, en cada una de las 32 entidades federativas, tanto a nivel estatal como municipal.

"7. En idénticos términos será la integración de los máximos órganos de dirección de los organismos públicos autónomos, tales como el Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros. ..."



actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales que regulan la igualdad y los derechos relativos a las mujeres, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables en el ámbito federal, y lo pueden hacer tanto en sus Constituciones Locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.

(103) En ese sentido, al margen de la existencia del mandato constitucional en relación con la integración de los órganos jurisdiccionales estatales, fue el propio órgano revisor de Chiapas el que, con el fin de armonizar la Constitución Local a lo establecido en la Constitución Federal, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del *Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros*, emitió el Decreto 234, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de junio de dos mil veinte, mediante el cual reformó y adicionó varias normas de su Constitución, entre ellas, el artículo 73<sup>11</sup> impugnado, en sus párrafos segundo y cuarto, para establecer que la titularidad de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia puede ser ejercida por una mujer o un hombre.

(104) Es cierto que en el artículo impugnado no se hizo alusión al principio de paridad en cuanto a la designación de los diversos cargos públicos dentro del citado órgano jurisdiccional; sin embargo, el precepto impugnado no puede ser leído de manera aislada, sino que debe ser interpretado con el diverso 72 de la

<sup>11</sup> "Artículo 73. El Tribunal Superior de Justicia se integra por:  
(Reformado, P.O. 24 de junio de 2020)

"La presidenta o el presidente del Tribunal Superior de Justicia será el titular del Poder Judicial del Estado, durará en su encargo tres años y será designado por el Pleno de Distrito de entre los Magistrados regionales, pudiendo ser reelecto por un periodo más.

"De manera anual enviará al Congreso del Estado un informe escrito sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia en la entidad.

Reformado, P.O. 24 de junio de 2020)

"La presidenta o el presidente del Tribunal Superior de Justicia, será también del Consejo de la Judicatura; no integrará Sala ni realizará funciones jurisdiccionales, y una vez concluido su encargo como presidente o presidenta podrá reincorporarse a sus funciones jurisdiccionales por el tiempo que le falte para concluir su mandato constitucional."



Constitución Local,<sup>12</sup> el cual establece que, en el nombramiento de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en esa Constitución, lo que, desde luego, involucra a los diversos servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia.

(105) Además, el hecho de prever que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia puede ser ejercida por una mujer, invariablemente impacta en la integración del referido órgano jurisdiccional, tomando en cuenta que, en términos del segundo párrafo del artículo impugnado, la presidenta o el presidente será designada(o) entre los Magistrados regionales y será el titular del Poder Judicial del Estado.

(106) Previsión que es replicada en el artículo 17 del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas;<sup>13</sup> asimismo, el diverso numeral 22

<sup>12</sup> **Constitución del Estado de Chiapas**

(Reformado, P.O. 18 de diciembre de 2019)

"Artículo 72. El Poder Judicial, para el ejercicio de sus atribuciones, se deposita en los órganos siguientes:

"I. El Tribunal Superior de Justicia;

"II. El Consejo de la Judicatura; y,

"III. El Tribunal Administrativo.

"La organización y funcionamiento de éstos estarán regulados en el Código de Organización del Poder Judicial del Estado y en el reglamento interior que al efecto se emita, salvo el Tribunal Administrativo que se regirá bajo su propia normativa.

"...

"El Código de Organización del Poder Judicial del Estado establecerá las bases del sistema institucional para la selección, formación y actualización de servidores públicos, así como para el desarrollo y fortalecimiento de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de honestidad, objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia. Dicha función se desarrollará a través del Instituto de Formación, Profesionalización y Carrera Judicial, que estará a cargo de un Magistrado regional o de un Juez de primera instancia, el cual mientras desarrolle dicha función, no realizará funciones jurisdiccionales y durará en el cargo dos años, con posibilidad de ser reelecto para un periodo más; concluido su encargo, se reincorporará a sus funciones jurisdiccionales por el tiempo que le falte para concluir su mandato constitucional o el nombramiento de Juez de primera instancia respectivo.

"...

**"En el nombramiento de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado, se procurará observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido (sic) en esta Constitución. ..."**

<sup>13</sup> **Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.**



de ese código establece que el nombramiento de los Magistrados de las Salas Regionales se realizará en los términos que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, de manera preferente entre aquellas personas con carrera judicial que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia, o bien, en quienes por su honorabilidad, competencia y profesionalismo en la ciencia del derecho así lo ameriten. Y que las autoridades facultadas para hacer los respectivos nombramientos deberán cuidar que se cumpla el principio de paridad de género, por lo que procurarán alternar en género cada nombramiento o designación.<sup>14</sup>

**(107)** Ahora, es importante destacar también que, si bien en el referido Código de Organización no se hace mención al género femenino en cuanto a los diversos cargos de los servidores públicos que integran el Poder Judicial (presidente, consejeros, Magistrados, Jueces, secretarios o actuarios), el legislador local estableció el último párrafo del artículo 1o. de ese ordenamiento que: "en razón a que en el presente código se usan reiteradamente palabras que admiten la doble connotación de femenino y masculino; para evitar saturaciones innecesarias de lenguaje y para efectos estrictamente gramaticales, en su redacción se utilizará el masculino, entendiéndose que los conceptos se refieren por igual a los dos géneros sin distinción alguna".

**(108)** De modo que, en ejercicio de la libertad de configuración que tiene la entidad federativa, estableció el principio de paridad de género en la integración del Tribunal Superior de Justicia y del Poder Judicial del Estado.

---

"Artículo 17. El presidente del Tribunal Superior de Justicia será titular del Poder Judicial del Estado, durará en su encargo tres años, y será designado por el Pleno de Distrito de entre los Magistrados regionales, pudiendo reelegirse por un período más, siempre que su nombramiento de Magistrado regional lo permita en cuanto a su temporalidad."

<sup>14</sup> "Artículo 22. El nombramiento de los Magistrados de las Salas Regionales se realizará en los términos que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, de manera preferente entre aquellas personas con carrera judicial que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia, o bien, en quienes por su honorabilidad, competencia y profesionalismo en la ciencia del derecho así lo ameriten. De la misma manera, las autoridades facultadas para hacer los respectivos nombramientos deberán cuidar que se cumpla el principio de paridad de género, por lo que procurarán alternar en género cada nombramiento o designación."



(109) Por tanto, no existe la omisión relativa a la que hace referencia la accionante y, en consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del artículo 73, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 234, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** Por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.



### En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento seis del proyecto original, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 73, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 234, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

### En relación con el punto resolutivo 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veinticinco de agosto de dos mil veintidós, la primera previo aviso a la presidencia y el segundo por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO SANCIONADAS CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO POR INFRACCIONES GRAVES QUE HAYA TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADO TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN**



**DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SANCIONADA CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO POR INFRACCIONES GRAVES QUE HAYA TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD PARA SER TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YAZMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.



PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 70/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de una porción normativa del artículo 19, fracción VII, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

### 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 19, fracción VII, en la porción normativa "y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, publicada mediante el Decreto No. 310, el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.<sup>1</sup> La disposición impugnada establece lo siguiente:

**"Artículo 19.** La persona titular de la dirección general, deberá cumplir con lo siguiente:

"I. ...

<sup>1</sup> Escrito presentado el quince de abril de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.



"VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público **y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;**"

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

**ÚNICO. La disposición impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.**

- La porción normativa impugnada impide de forma injustificada que las personas que han sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, puedan ejercer el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Tlaxcala. Esto sin importar si la sanción impuesta ya ha sido cumplida, ni si la conducta que dio lugar a su imposición se relaciona o no con las atribuciones del cargo.

- Tal requisito es incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y en especial con los artículos 1o., 5o., 35, fracción VI, de la Constitución, así como con diversos tratados internacionales, pues resulta desproporcionada y excluye de forma injustificada a ciertos sectores de la población de la posibilidad de acceder al cargo.

- La porción normativa impugnada contiene una medida discriminatoria, pues limita de forma genérica los derechos de las personas sancionadas administrativamente en el servicio público. Si bien es cierto que la norma hace referencia a conductas "graves", también lo es que no acota el universo de conductas que se encuentran sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o federales, por lo que la calificación de "grave" dependerá de la valoración que en cada caso haga la autoridad competente.



- En este sentido, la CNDH considera que para que una restricción de esta naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto de referencia, y una vez hecho esto, señalar con precisión únicamente las conductas ilegales que se encuentran estrechamente vinculadas con este, o en su caso, que la gravedad de las conductas cometidas sean tal que, pueda generar un impacto negativo en la sociedad y en el correcto funcionamiento del servicio público.

- El requisito en cuestión resulta irrazonable y desproporcional, ya que excluye del cargo a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento. Tampoco distingue si la sanción fue impuesta por conductas dolosas o culposas, bastando con que el aspirante haya admitido su responsabilidad, sin importar si se deseó o no la comisión de la conducta.

- Esta especie de requisitos sólo serían constitucionalmente aceptables si se acotaran de tal manera que fueran dirigidas a personas que se encuentren cumpliendo con la sanción al momento de aspirar al cargo. De lo contrario, se extendería de por vida la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción o de cualquier otra conducta considerada como infracción por la ley. De esta manera, se estaría colocando en una condición social inferior a la persona que ha sido sancionada respecto de quienes no lo han sido. Este efecto inusitado y trascendente contraviene la prohibición del artículo 22 constitucional.

- La CNDH estima necesario realizar un *test* de proporcionalidad de la norma combatida. En este sentido, reconoce que el legislador local buscó un fin constitucionalmente válido, consistente en garantizar el correcto desempeño en el ejercicio del servicio público. Sin embargo, la norma en cuestión no resulta idónea para lograr tal fin, pues el requisito impuesto no garantiza que quienes aspiran lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez. Esto pues el hecho de que una persona haya sido sancionada en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de la finalidad constitucional referida. En el mismo sentido, el que se haya reconocido la responsabilidad administrativa de una persona en el pasado no determina



que, en adelante, la misma esté impedida para realizar funciones de servicio público de manera adecuada. Por tanto, la medida adoptada por el legislador limita injustificadamente el derecho a acceder a un cargo público, dado el estigma que se infiere a las personas que han sido sancionadas previamente.

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.<sup>2</sup> El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala 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.<sup>3</sup>

4. **Informes.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala rindieron informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

## 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

<sup>2</sup> Acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

<sup>3</sup> Acuerdo de once de mayo de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

<sup>5</sup> Acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.



Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; **b)** para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo 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.<sup>8</sup>

8. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el dieciséis de marzo del dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el diecisiete de marzo y terminó el quince de abril del mismo año.

<sup>6</sup> "**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; ..."

<sup>7</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

<sup>8</sup> "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



9. En ese contexto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue recibido vía buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de abril de dos mil veintiuno,<sup>9</sup> se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

10. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>10</sup> en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

11. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República.<sup>11</sup> 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.

<sup>9</sup> Ello se advierte del sello estampado al reverso de la primera hoja de la demanda de acción de inconstitucionalidad. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.

<sup>10</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

<sup>11</sup> Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.



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 CNDH,<sup>12</sup> 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. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia por las partes y no advertirse otra de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es entrar al estudio de fondo de las disposiciones impugnadas.

## VI. ESTUDIO

14. El estudio de fondo que será realizado en este capítulo se dividirá en tres secciones. En primer lugar, se expondrá una síntesis del concepto de invalidez y su calificación. Luego, se plasmará la doctrina constitucional que este Alto Tribunal ha desarrollado respecto del requisito de *no haber sido sancionado administrativamente para ocupar cargos públicos de designación*. A continuación, se darán razones para el uso del *test* de razonabilidad y de la inconstitucionalidad de la porción normativa combatida.

15. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante argumenta, en resumen, que la norma impugnada es inconstitucional, porque impide que ciertas personas puedan acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, por haber sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que **tengan** como conclusión la aceptación expresa de culpa o responsabilidad. La exclusión es injustificada y discriminatoria –señala–, puesto que no se tiene en cuenta si la

<sup>12</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



sanción ya ha sido cumplida o si la conducta sancionada se relaciona o no con las atribuciones del cargo. Lo anterior vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público. Además, sostiene que si bien la norma tiene un fin constitucionalmente válido, no supera el *test* de proporcionalidad, pues no asegura que se seleccione a las personas con el perfil idóneo para el puesto. El concepto de invalidez resulta **sustancialmente fundado**.

16. **Doctrina constitucional de los precedentes del tema.** Este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019**,<sup>13</sup> **125/2019**,<sup>14</sup> **108/2020**,<sup>15</sup> **184/2020**,<sup>16</sup> **106/2019**<sup>17</sup> y **263/2020**,<sup>18</sup> declaró inválidas porciones normativas que constituían requisitos para acceder a cargos públicos por designación. Esas condiciones consistían, en esencia, en no haber sido destituido, inhabilitado o sancionado en procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos.

17. En esas sentencias se precisó que en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone como derecho

<sup>13</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme" para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de "no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa Federal, Estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio" para ocupar el cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, en la que invalidó la porción normativa "no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos ..." como requisito para ser Autoridad Auxiliar en términos de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

<sup>16</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se invalidó la porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público", como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda en términos de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

<sup>17</sup> Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

<sup>18</sup> Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.



de la ciudadanía, poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.<sup>19</sup> Y que ese derecho también está reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>20</sup>

18. En esos precedentes se precisó que el concepto de "calidades" se refiere a las "características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne", interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Número de registro digital: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXII, octubre de 2005; pág. 1874. P./J. 123/2005.

<sup>20</sup> CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

"23. Derechos Políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

"25. Derechos Políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

<sup>21</sup> "Artículo 1.

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:



19. En este sentido, se determinó que el término "calidades" alude a las características propias de una persona. Es decir, que se trata de aspectos que le son inherentes y que necesariamente deben de estar relacionadas con el empleo a desempeñar. No se trata, por lo tanto, de cuestiones externas a ella.<sup>22</sup>

20. Asimismo, el Tribunal Pleno indicó que, al definir en la ley las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos que establezca el legislador ordinario estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Esto exige que se trate de criterios objetivos y razonables **que eviten discriminar a personas** que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (***aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas***) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

21. Al respecto, el Pleno añadió que para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Ello sin pasar por alto que, para determinados puestos, federales o locales, se exige desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por

---

"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.



ejemplo,<sup>23</sup> y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular **del acceso a un empleo o comisión en la función pública que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.**

22. En la misma línea jurisprudencial se sostuvo que, fuera de los requisitos establecidos por el poder reformador de la Constitución, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para regular los requisitos específicos de acceso a los cargos públicos. Esto con el fin de que sea el Poder Legislativo el que, en cada caso, delimite el perfil idóneo para ocupar determinada posición, partiendo de su conocimiento específico de las atribuciones que correspondan a cada cargo. Sin embargo, también se ha sostenido que dicho margen de libertad legislativa **encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos, en especial los de igualdad y no discriminación.**

23. También se destacó la necesidad de que los respectivos requisitos **sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

24. Es importante precisar que este Tribunal Pleno en los precedentes referidos, en este apartado indicó que el requisito de no haber sido previamente sancionado, inhabilitado o destituido en la vía administrativa **no constituye una categoría sospechosa**, ya que no se encuentra dentro del catálogo constitucional o convencional que las establece de manera enunciativa, ni se trata de una distinción dirigida a ciertas características o atributos de las personas o grupos que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, margi-

---

<sup>23</sup> Así lo exigen entre otros, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



nalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

25. Así las cosas, el Tribunal Pleno **utilizó un test de razonabilidad** para analizar las porciones normativas de los precedentes anunciados y determinó que aquéllas se debían invalidar por ser requisitos sobre inclusivos que violan el derecho de igualdad.

26. **Sustento del test de razonabilidad.** Este Pleno, para expresar las consideraciones de la calificación del concepto de invalidez, realizará un juicio de razonabilidad, como se hizo en los precedentes relatados en el anterior apartado. Esto en virtud de que no se está ante una categoría sospechosa de las señaladas en el artículo 1o. constitucional, y al tener presente que esta Suprema Corte ha decidido que el derecho a la igualdad contenido en ese precepto, exige que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, en igualdad de condiciones, en relación con aquellas personas que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En el mismo orden de ideas, también se ha señalado que el derecho a la igualdad no implica que todas las personas deban de ser tratadas igual en cualquier circunstancia, pues habrá ocasiones en las que se justifique, e incluso se exija, realizar distinciones. En todo caso, tales distinciones no podrán ser arbitrarias, de tal manera que se prive injustificadamente a una persona de la obtención de un beneficio, o se le cause un perjuicio.

27. Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala<sup>24</sup> refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS: 169877, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

<sup>25</sup> Ver acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno.



a) **Escrutinio estricto:**<sup>26</sup> debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup> o **(ii)** implique una afectación determinante a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>27</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS: 174247, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS: 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS: 2003284, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."

Esta Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXVI/2015 (10a.), registro de IUS: 2010268, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

<sup>28</sup> Tesis jurisprudencial P.J. 29/2011, registro de IUS: 161222, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER



**b) Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.<sup>29</sup> En estos casos, el *test* de proporcionalidad<sup>30</sup> se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad.<sup>31</sup> Esto

---

ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce – *contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]."

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS: 161364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]."

En adición a las tesis antes citada, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS: 163768, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS: 163767, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

<sup>29</sup> El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad.". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>30</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Registro digital: 2013487. Primera Sala. Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 380. Tesis aislada (constitucional). "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

<sup>31</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es: "IGUALDAD."



implica una variación importante del *test* estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables."<sup>32</sup>

28. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el **estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige** un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, **en el sentido de que no tenga defectos de sobre inclusión o de infra inclusión**, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.<sup>33</sup> Esta **etapa del escrutinio se ha llamado recientemente principio de razonabilidad**, conforme

---

EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

<sup>32</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground, –some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,– and is not a mere arbitrary selection.*" (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, –alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación– y que no sea una mera selección arbitraria.)

<sup>33</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS: 161310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."



al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.<sup>34</sup>

29. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

30. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.<sup>35</sup>

31. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un *test* estricto u ordinario y **iii)** que se desarrolle cada una de las etapas que supone el *test* que se ha elegido.

32. Así las cosas, en el caso se usará **un test de razonabilidad** –escrutinio ordinario<sup>36</sup>– para analizar la porción normativa impugnada, pues en los precedentes citados al inicio de este estudio se indicó que en esos casos se analizaron normas similares y se determinó que no se estaba en situaciones de categorías sospechosas. Ello, pues el requisito de la porción normativa comba-

<sup>34</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXVI/2014 (10a.), registro de IUS: 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

<sup>35</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

<sup>36</sup> Tesis aislada: 1a. CII/2010, Registro de IUS: 163766, Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."



tida y los de aquellos precedentes no constituyen una condición que entrañe una categoría sospechosa, pues no están relacionados con características o atributos en las personas que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

**33. Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa controvertida.** Conforme a los precedentes que se han relatado en apartados anteriores, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad, lo cual es acertado, tal como se demostrará con la realización de un *test* de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará en esta sección.

34. Para tal fin, es necesario citar la porción normativa impugnada, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 19.** La persona titular de la dirección general, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

"VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público **y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;**"

***a. La porción normativa genera un tratamiento diferenciado***

35. Con la finalidad de realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, como paso previo, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos de personas en relación con algún beneficio.

36. Esta Suprema Corte considera que la porción normativa sí implica un tratamiento normativo diferenciado entre dos grupos de personas: **quienes han**



**sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad** y quienes no han sido sancionados de esa manera. Tal tratamiento se da en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

37. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa, es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

#### ***b. Finalidad constitucionalmente válida***

38. Es importante precisar que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano, por lo que esta Suprema Corte ha reconocido que existen ciertos fines, tales como los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales.<sup>37</sup>

39. Asimismo, para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.<sup>38</sup>

40. En el caso concreto, de la interpretación de la porción normativa impugnada se desprende que el legislador buscó lograr que el director general del Centro de Conciliación Laboral local reúna determinadas de (sic) calidades que lo hagan apto para el desempeño de las atribuciones propias del puesto.

<sup>37</sup> Amparo en revisión 237/2014, Primera Sala, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos.

<sup>38</sup> Ídem.



41. En efecto, al establecer el requisito de **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, se pretendió crear un filtro para el acceso al cargo.

42. En este sentido, el legislador consideró que a través de dicho filtro es posible asegurar que accedan al puesto sólo las personas que cumplan con ciertas características de rectitud, probidad y honorabilidad, las cuales son necesarias para el ejercicio del cargo.

43. Tal finalidad está encaminada a encontrar el perfil idóneo para el cargo, lo cual resulta un **fin constitucionalmente válido**. En este sentido, la medida legislativa supera la primera grada del test, resultando procedente analizar su instrumentalidad en la consecución de dicho fin.

### ***c. Instrumentalidad de la medida***

44. En las acciones de inconstitucionalidad citadas en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre la validez de ciertos requisitos para el acceso a cargos públicos, de naturaleza similar al aquí cuestionado, para lo que ha realizado un análisis de la naturaleza del cargo en estudio para determinar si el requisito en cuestión tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido. En el caso que nos ocupa se procederá en el mismo sentido.

45. Así las cosas, de acuerdo con la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala,<sup>39</sup> dicho organismo descentralizado de la administración

<sup>39</sup> **"Artículo 1.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público, interés general y observancia obligatoria en todo el Estado y tienen como propósito establecer la organización y funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, en términos de lo ordenado por el artículo 123, apartado A, fracción XX, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 590 E, fracción I de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables."



pública estatal, tiene por objeto ofrecer el servicio público de conciliación laboral para la resolución de los conflictos entre trabajadores y patrones en asuntos del orden local, procurando el equilibrio entre los factores de la producción y ofreciendo a éstos una instancia eficaz y expedita para ello.<sup>40</sup> En la legislación referida se establece que el Centro de Conciliación local tendrá las siguientes atribuciones:

**"Artículo 8.** El centro tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Ofrecer el servicio público de conciliación laboral en conflictos del orden local, de acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución General y la Ley Federal del Trabajo;

"II. Recibir solicitudes de conciliación de las y los trabajadores y/o patrones para su trámite;

"III. Celebrar convenios entre las partes del conflicto laboral, de conformidad con (sic) Ley Federal del Trabajo, los cuales deberán hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él;

"IV. Expedir las constancias de no conciliación;

"V. Expedir copias certificadas de los convenios laborales a los que se celebren en el procedimiento de conciliación y del resto de los documentos que obren en los expedientes que se encuentren en los archivos del Centro, de conformidad con la normatividad aplicable;

"VI. Coordinar y supervisar las oficinas que forman parte del Centro;

"VII. Establecer el servicio profesional de carrera de conformidad con los parámetros estipulados en la Ley Federal del Trabajo y esta ley;

<sup>40</sup> "Artículo 3. *Loc. cit.*"



"VIII. Establecer planes de capacitación de conformidad con lo previsto en la Ley Federal del Trabajo, y en esta ley;

"IX. Solicitar la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, así como de los particulares, para el debido cumplimiento de sus objetivos;

"X. Establecer los convenios necesarios con instituciones públicas o privadas, así como organizaciones de la sociedad civil, para lograr los propósitos de la presente ley;

"XI. Presentar anualmente al titular del Poder Ejecutivo del Estado un informe general de las actividades realizadas, así como su proyecto de presupuesto de egresos, a fin de que se considere en la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado;

"XII. Establecer un modelo de gestión conciliatoria y administrativa para su adecuado funcionamiento;

"XIII. Establecer el Código de Conducta de las personas servidoras públicas del Centro;

"XIV. Implementar medidas que garanticen un ambiente laboral libre de todo tipo de discriminación, violencia y acoso; así como la sustentabilidad ambiental del propio órgano;

"XV. Imponer las multas que correspondan por el incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, conforme a la normatividad aplicable; y,

"XVI. Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala y demás disposiciones aplicables."

46. El órgano descentralizado en comento está integrado por una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Órgano Interno de Control y de Vigilancia.



En este tenor, la persona titular de la Dirección General deberá cumplir con los siguientes requisitos:<sup>41</sup>

I. Ser mexicano o mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener por lo menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación;

III. Tener título y cédula profesional de licenciado en derecho; y haber desempeñado cargos en actividades profesionales, de servicio público, administrativo o sustancialmente relacionadas con la materia laboral, con experiencia profesional en dicha materia mínima de tres años de experiencia;

IV. No encontrarse en ningún supuesto de conflicto de intereses;

V. No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser integrante del órgano de gobierno, que señala la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala;

VI. No haber sido dirigente de asociaciones patronales o sindicatos en los tres años anteriores a la designación;

VII. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, para ejercer o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad;

VIII. No ser fedatario Público, salvo que solicite licencia; y,

IX. No haber ocupado cargo en algún partido político, ni ejercido un cargo de elección popular o sido candidato a alguno, en los tres años anteriores a la designación.

<sup>41</sup> "Artículo 19. *Loc. cit.*"



47. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala establece cuáles son las atribuciones del director general en los siguientes términos:

**"Artículo 21.** Serán facultades y obligaciones de la persona titular de la dirección general las siguientes:

"I. Dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro;

"II. Tener la representación legal del centro, así como ejercer facultades de administración, pleitos y cobranzas, con apego a la ley y al reglamento interior;

"III. Realizar actos de dominio, previo acuerdo de la Junta de Gobierno;

"IV. Presentar a la aprobación de la Junta de Gobierno, el proyecto de Reglamento Interior, Manual de Organización, Manual de Procedimientos, Manual de Servicios al Público, Código de Conducta, y demás disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro;

"V. Proponer a la Junta de Gobierno para su aprobación, las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera y selección mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal y con perspectiva de género;

"VI. Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de su gestión para su aprobación, el proyecto de programa institucional que deberá contener al menos, metas, objetivos, recursos, indicadores de cumplimiento y deberá considerar las prioridades y lineamientos sectoriales;

"VII. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el programa anual y el anteproyecto de presupuesto correspondiente, así como un informe de resultados respecto del ejercicio anterior. Tanto el programa anual como el informe deberán contener metas, objetivos, recursos e indicadores de cumplimiento;

"VIII. Someter a la Junta de Gobierno la cuenta pública del Centro, la cual deberá presentar ante el Congreso del Estado para su debida aprobación;



"IX. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno, el establecimiento, reubicación y cierre de oficinas en el territorio del Estado. El Reglamento Interior del Centro determinará el ámbito de actuación de tales oficinas;

"X. Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;

"XI. Proponer a la Junta de Gobierno la creación de comités de apoyo y, en su caso la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos;

"XII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. El otorgamiento y validez de estos poderes, deberá seguir el procedimiento que establece la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Tlaxcala;

"XIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

"XIV. Nombrar y remover libremente al personal del Centro, con apego a las leyes laborales aplicables;

"XV. Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación y certificación de conciliadores y demás personal del centro;

"XVI. Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación;

"XVII. Llevar a cabo la difusión e información de los servicios que brinda el centro respecto de sus actividades, a través de los medios masivos de comunicación; y,

"XVIII. Las demás dispuestas por la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, esta ley y su reglamento y demás disposiciones aplicables."



48. De la lectura de las normas expuestas se obtiene que a la Dirección General le corresponden, esencialmente, las labores de dirección técnica y administrativa, así como de representación legal del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala. El ejercicio de estas atribuciones, además, se encuentra en parte supeditado a la aprobación de la Junta de Gobierno, como es el caso de la emisión de disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro, o el proyecto de programa institucional, entre otros. En este sentido, quien aspire al cargo de director general deberá de contar con ciertas calidades específicas que le permitan desempeñar su labor con eficiencia y eficacia, por tratarse de un organismo descentralizado especializado en la materia de conciliación laboral.

49. Sin embargo, la exigencia de *no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad* **no tiene una justificación objetiva y razonable** en relación con las expectativas de desempeño respecto del director general.

50. En efecto, el requisito para las personas de **no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, para poder ser nombrado titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, no tiene relación directa, clara e indefectible con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existen bases objetivas para determinar que una persona que ha recibido tal tipo de sanción no será apto para ejercer las atribuciones inherentes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, así como no existen fundamentos para afirmar que quien no se encuentre en tal supuesto sería más apto para tal fin.

51. Así, el legislador estableció un requisito que no incide efectivamente en la conformación de un perfil idóneo para el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo en cuestión, pues no está encaminado a establecer ciertas aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo.



52. Efectivamente, como se señaló en los precedentes citados en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, si bien el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración para el establecimiento de requisitos para ocupar un cargo, para que éstos sean constitucionalmente legítimos, deben de ir referidos a cuestiones propias de la persona que la hagan más apta para el ejercicio del puesto. Por el contrario, si se trata de cuestiones externas a ella no directamente relacionadas con las atribuciones que eventualmente le correspondería ejercer, entonces la medida será violatoria del derecho a la igualdad.

53. En el caso concreto, el hecho de que la persona eventualmente seleccionada para ocupar el cargo cumpla con el requisito en cuestión no garantiza en manera alguna que pueda cumplir con las atribuciones inherentes al cargo de una manera eficaz y eficiente. Es decir, no se trata de un requisito encaminado a encontrar el perfil idóneo para el puesto, ya que no se refiere a una calidad específica de la persona que la habilite para desempeñarse de mejor manera que aquellas con no cumplen con el requisito.

54. En el mismo sentido, debe señalarse que el requisito cuestionado se trata de una exigencia que no va dirigida a un aspecto inherente a la persona, sino que se refiere a una cuestión externa a ella. En efecto, la porción normativa impugnada va dirigida a excluir del cargo a personas que han sido sancionadas administrativamente en el pasado y que hayan aceptado expresamente su responsabilidad. Sin embargo, una admisión de responsabilidad no debe convertirse nunca en una marca que acompañe a la persona por el resto de su vida. Lo contrario implicaría la institucionalización de un estigma social, pues sería igual a admitir que el hecho de haber sido sancionado en el pasado pasa a formar parte de lo que la persona es, de tal manera que la sanción impuesta se perpetuaría en el tiempo.

55. Además, el requisito analizado no tiene base objetiva y, por tanto, resulta violatorio del derecho de igualdad. Esto en función de que la porción normativa es abiertamente irrazonable y desproporcional porque:

- No permite identificar si la sanción administrativa se impuso por resolución firme.



- No contiene límite temporal en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- No distingue entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.

56. Así, se aprecia que la generalidad con que está redactada la porción normativa impugnada resulta sobreinclusiva, pues abarca supuestos que en nada impactan en el desempeño de las atribuciones propias del puesto de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala. Y es claro que la norma distingue de manera injustificada entre los ciudadanos que han sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad y los que no.

57. Lo anterior porque la porción normativa está construida de tal manera que implica una prohibición absoluta, que por lo mismo es arbitraria e irrazonable. Esto impide que quienes en el pasado han sido sancionados administrativamente puedan acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público en cuestión. Sin que sea posible justificar en cada caso y en relación con las atribuciones del cargo la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

58. Las consideraciones de este Pleno no significan que el legislador no tenga la facultad de establecer ciertos requisitos para el desempeño de un cargo público, sino solamente que su imposición debe acotarse de tal manera que no excluyan del posible ejercicio del cargo, por medio de supuestos cuya amplitud resulte desproporcionada, a personas que pudieran contar con el perfil idóneo para ocuparlo.



59. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que, efectivamente, la misma infringe el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. En efecto, del análisis de las atribuciones que la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Tlaxcala otorga al director general no se advierte cómo no haber sido sancionado administrativamente en el pasado pueda habilitar al titular del cargo a desempeñar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia. Tampoco se advierte que el haber sido sancionado en el pasado de la manera señalada impida o de alguna manera dificulte u obstruya el adecuado desempeño de dichas funciones en el futuro.

60. Entonces, la inclusión del requisito analizado parece provenir más de consideraciones de índole moral, al revestir la idea de que las personas cuya conducta pasada ha sido motivo de sanción administrativa no son, por esa razón, merecedoras de desempeñar cierto cargo público en el futuro. Podría tratarse incluso de la cristalización de un prejuicio si se toma en cuenta que la motivación que subyace a la creación de este tipo de disposiciones es, en ocasiones, la consideración de que quien cometió en el pasado una conducta sancionable es propenso a reincidir.

61. De ese modo, se considera que la porción normativa controvertida no tiene conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

62. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 19, fracción VII, en la porción normativa "**y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



63. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, **resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez**, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004,<sup>42</sup> de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

## VII. EFECTOS

64. En términos de los artículos 41, fracción IV,<sup>43</sup> y 45, párrafo primero,<sup>44</sup> en relación con el 73<sup>45</sup> de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

### i. Declaración de invalidez

65. Con fundamento en el artículo 45 de la ley reglamentaria, se declara la invalidez del artículo 19, fracción VII, en la porción normativa **"y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de**

<sup>42</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.

<sup>43</sup> **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; ..."

<sup>44</sup> **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. ..."

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



**resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad"**, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala.

66. En la demanda se solicitó hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad, sin que especificara una norma.

67. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, porque no se encuentran diversos preceptos que dependan de la porción normativa declarada inválida y que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad. Estimación que tiene fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria.

## **ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez**

68. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,<sup>46</sup> en relación con el 73,<sup>47</sup> de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al **Congreso del Estado de Tlaxcala**.

69. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

<sup>46</sup> **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."

<sup>47</sup> **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 19, fracción VII, en su porción normativa "y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 310, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala, de conformidad con los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 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 por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**Nota:** Las tesis aisladas 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.) y 1a. CC-CLXXXV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de noviembre 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.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INOPERANTE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS EN LA QUE MANIFIESTA COMO POSIBILIDAD QUE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES OTORGUEN ESTÍMULOS FISCALES, LO CUAL GENERARÍA EL SOBRESEIMIENTO, POR TRATARSE DE UN SUPUESTO HIPOTÉTICO.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.**

**V. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**VI. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO, ASÍ COMO DE OTRAS MEDIDAS Y PRÁCTICAS QUE ATENTEN CONTRA AQUÉLLA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**VII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. VALIDEZ DE LOS DERECHOS POR REGISTRO A DOMICILIO [ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**



**VIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**

**IX. DERECHOS. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL TAMBIÉN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE AQUÉLLOS.**

**X. DERECHOS POR SERVICIOS. ASPECTOS QUE DEBEN ATENDERSE PARA QUE CUMPLAN CON LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

**XI. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**

**XII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR DE MORELOS POR EL REGISTRO DE NACIMIENTO FUERA DE LAS OFICINAS DEL REGISTRO CIVIL RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [ARTÍCULO 17.1, INCISO A), NUMERAL 2, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**XIII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. LA CUOTA FIJA ESTABLECIDA PARA EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO DE NACIMIENTO FUERA DE LAS OFICINAS DEL REGISTRO CIVIL, ES ACORDE CON LA NATURALEZA DE DICHA CONTRIBUCIÓN [ARTÍCULO 17.1, INCISO A), NUMERAL 2, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECISÉIS].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE NOVIEMBRE



DE 2016. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA:  
LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA.

En la Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el veinte de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 14, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como del artículo 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambos ordenamientos jurídicos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de 2016, los cuales fueron emitidos por el Congreso y promulgados por el gobernador de dicho Estado, así como publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis.

Los preceptos legales antes precisados establecen lo siguiente:

**Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2016,  
del Municipio de Atlatlahucan, Morelos**

"Capítulo quinto  
"Servicios del Registro Civil

**Artículo 14.** Por la expedición de actos del Registro Civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Concepto ...	Cuota
II. Registro de nacimientos	



...	
b) Fuera de la oficina del Registro Civil;	2 UMA
c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento;	0.5 UMA
...	

### Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el ejercicio fiscal 2016

"Sección décima

"Por la expedición de actos del Registro Civil

"**Artículo 17.** Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

"Concepto	"Cuota
"...	
"2. Registros diversos:	
"...	
"c) Registro de niños a domicilio	"5.0 UMA"

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran se transgreden.** El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4o. constitucional;<sup>1</sup> 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto

<sup>1</sup> Relativo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce.



Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esencia, argumenta lo siguiente:

**Los artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, son violatorios del derecho a la identidad, así como de la gratuidad del acto registral del nacimiento, por tanto, trasgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el transitorio segundo del Decreto que reforma el artículo 4o. constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

• Del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, pueden desprenderse los postulados siguientes:

- a) Toda persona tiene derecho a la identidad;
- b) Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento;
- c) Toda persona tiene derecho a la gratuidad del registro de nacimiento;
- d) El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos;
- e) La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

• Por tal circunstancia, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma el artículo 4o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil catorce, que a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México,



dispondrían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

No obstante, el legislador de Morelos inobservó el contenido de los postulados constitucionales señalados, al emitir la Ley de Ingresos de los Municipios de Atlatlahucan y Cuautla, Morelos para el ejercicio fiscal 2016.

Las referidas normas se estiman como violaciones constitucionales directas al derecho a la identidad, al registro inmediato, a la gratuidad del registro de nacimiento y a la obligación estatal de garantía de tales derechos, toda vez que, en cada una, se cobra el registro de nacimiento bajo el amparo de diversos conceptos:

- Pago de servicios de registro de nacimiento fuera de las oficinas del Registro Civil.

- Pago por registro extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento.

- Pago de registro de nacimiento de niños a domicilio.

- Conviene traer a colación el aforismo jurídico "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" que puede ser interpretado como un principio general de derecho por el cual se postula que "**donde la ley no distingue, no es dable distinguir**". Ello es de oportuna mención, en virtud de que no existe justificación constitucional para aplicar un cobro al registro de nacimiento, mediante distinciones del acto registral, ni siquiera si ese cobro se refiere a gastos necesarios para la consecución del registro de nacimiento porque la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna.

- En los términos de las normas impugnadas se realiza una confusión de dos conceptos, que terminan por generar una violación directa al Texto Constitucional, porque en el caso de las leyes para los Municipios de Cuautla y de Atlatlahucan, al señalar el cobro por registro de niños a domicilio o fuera de la



oficina del Registro Civil, está imponiendo un cobro al registro de nacimiento, el cual es gratuito por disposición expresa de la Norma Fundamental. En todo caso, y sin conceder, si lo que el legislador pretendía era regular el cobro generado por los gastos de traslado para llevar a cabo dicho registro de nacimiento, debió distinguir esta acción bajo ese concepto de manera específica.

- Dicho de otra manera, las expresiones normativas que expresan una cuota por el concepto registro de nacimiento fuera de la oficina del Registro Civil y el registro a domicilio, en realidad están autorizando el cobro económico del acto registral por sí mismo, cuando la Constitución Federal indica que ello es una garantía del derecho fundamental de identidad, que además será gratuito.

- Ahora bien, suponiendo que fuera válida la imposición de una cuota por el registro de nacimiento fuera de la oficina civil y el registro a domicilio, si y sólo si se trata de una cuota por los gastos de traslado al lugar del registro, entonces el legislador soslayo investir dichas contribuciones de los principios de equidad y proporcionalidad tributarias que prevé el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Bajo este supuesto, el postulado constitucional no se cumple, porque las leyes de ingresos impugnadas imponen una cuota fija por el registro de nacimiento fuera de la oficina y a domicilio. Suponiendo que lo que se pretende cobrar es el traslado para llevar el registro de nacimiento, la cuota fija no reúne los citados principios contributivos, pues no todos los puntos en donde se efectuará el registro de nacimiento se encuentran a la misma distancia de la oficina del Registro Civil.

Así, se aprecia que la norma es desproporcional e inequitativa, toda vez que otorga un trato distinto a quienes reciben igual servicio, dado que establecería una misma cuota fija para recuperar los gastos de traslado, a distancias diferentes, en ese sentido habrá quienes soliciten el registro a distancias cortas y quienes lo soliciten a distancias muy largas, pero todos pagarán la misma cantidad. Entonces es desproporcional la contribución, ya que no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para los solicitantes del servicio, y no se establecen tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos dependientes de la distancia del traslado. Lo cierto es que a todos los solicitantes se



les otorga servicio pero a diferente distancia y, por tanto, no les puede corresponder la misma cuota.

- Tampoco debe pasar del estudio del presente asunto, un análisis a la luz del principio de interdependencia, por el cual un derecho forma parte de una dimensión de otros múltiples derechos. En el caso del derecho a la gratuidad del registro de nacimiento, deben analizarse aquellos otros derechos que también resultan afectados debido a la violación inicial alegada; y de aquellos que, sin haber sido directamente violentados, son condición necesaria para el respeto, protección y garantía de los derechos violados. Eso nos lleva considerar que la violación al derecho de identidad por la negación de la gratuidad del registro de nacimiento, puede por una parte propiciar la ausencia de inscripción del nacimiento en el registro civil, y por otra propiciaría una violación a otros derechos, como son el derecho al nombre, a la nacionalidad, derechos de filiación, de personalidad jurídica, de seguridad social, de educación, políticos o culturales, o al menos los pondría en una situación de vulnerabilidad.

- De igual modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro gratuito e inmediato del nacimiento de un niño, o de una persona adulta, se facilita su exclusión, porque por esa omisión carece de identidad legal y acceso a otras prerrogativas, debido a la falta del documento público que reconozca su identidad.

- Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber, la universalidad, la gratuidad y la oportunidad. Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, ya que es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.

- En determinados casos, para las personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del Registro Civil a realizar el trámite correspondiente, se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

CUARTO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, el presidente de esta



Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 36/2016 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informes de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas rindieron sus informes respectivos.

**El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través del encargado del despacho y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos de la Consejería Jurídica del citado Poder, en representación del Gobernador Constitucional del Estado,** en el informe de mérito manifestó lo siguiente:

1. Es cierto el acto atribuido consistente en la publicación del artículo 14, fracción II, inciso B) e inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos y el artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, ambas publicadas en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", número 5390, segunda sección de 20 de abril de 2016.

2. Que se actuó con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, en relación con la diversa fracción XVII, inciso a) del mismo dispositivo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, que le otorgan las facultades al gobernador del Estado para publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones federales, así como promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", órgano de difusión en el Estado de Morelos.

3. El Poder Ejecutivo Estatal, en el proceso para la emisión de la norma que se impugna, únicamente llevó a cabo la promulgación y publicación, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios.



4. De una interpretación correcta del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, **es indiscutible que el registro de nacimientos no causa contribución alguna al ser gratuito el servicio prestado por el Municipio;** y como lo confiesa la accionante, si existe un cobro por el registro de niños a domicilio, se trata de un supuesto diverso en el que la base gravable no es el primer registro *per se*, sino que el mismo se haga en lugar diverso a las oficinas que ocupan las autoridades municipales competentes.

5. La accionante argumenta que, en todo caso, debiera haberse establecido el registro a domicilio con rangos de límites mínimos y máximos para garantizar su constitucionalidad; sin embargo, es de indagado derecho que en relación con los derechos son atribuciones con características especiales y debe destacarse que, de conformidad con lo señalado por el Código Fiscal para el Estado de Morelos, los derechos son las contraprestaciones establecidas en la ley por los servicios públicos que presta el Estado o los Municipios, las entidades paraestatales, paramunicipales o intermunicipales, en sus funciones de derecho público, así como los generados por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Ese tipo de contribuciones goza de ciertas características particulares, en ese sentido las leyes que los regulan **deben establecer tarifas o cuotas fijas** respecto de su cobro y no así un mínimo y un máximo.

Se violentan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, cuando para el cálculo de un derecho no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos a éste, como podría ser la distancia del domicilio, lo que ocasiona que el importe a cubrir no guarde relación directa con el costo del servicio, e implica un trato distinto por un mismo servicio. De lo que se sigue que lo correcto es establecer una cuota fija, pues el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen **de la administración un esfuerzo uniforme.**

6. Por cuanto al Municipio de Atlatlahucan, sucede la misma situación, en virtud de que el artículo 14 de la Ley de Ingresos de mérito, señala que el registro de nacimientos dentro de la Oficina de Registro Civil será gratuito.



7. Ambos preceptos municipales controvertidos, debe decirse, de la exposición de motivos de las propias Leyes de Ingresos que los contienen, tienen como objeto precisamente la previsión de la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, de conformidad con el decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sus disposiciones así deben ser interpretadas.

**El Poder Legislativo del Estado de Morelos, representado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado**, en el informe correspondiente señaló:

1. De conformidad con lo señalado por los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32 y 40, fracción XXIX y 115, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Congreso del Estado es competente para conocer, analizar y aprobar en su caso la iniciativa propuesta por los Municipios relativas a las leyes de ingresos.

Que de conformidad con lo señalado por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público en sus tres órdenes de gobierno; siendo uno de estos órdenes de gobierno el Municipio, por lo que se debe contribuir a su desarrollo ya que es tarea prioritaria para consolidar su capacidad de ejecución y contar con los recursos financieros para atender los servicios que constitucionalmente está obligado a proporcionar, previo el pago de los derechos correspondientes, por lo que es finalidad de este ejercicio legislativo resolver en lo posible, la asignación de recursos suficientes para que el Municipio atienda las demandas de la población, las necesidades básicas de su administración y propiciar su planificación tributaria.

2. Del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte que las atribuciones se encuentran divididas entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios.



La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara de Diputados, en el caso, la propuesta de reforma presentada sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, siendo válido afirmar que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida.

**3.** Existe un mandato constitucional expreso para los Congresos legislativos de las diversas entidades federativas, de reconocer la gratuidad universal de registro de nacimiento, en un tiempo no mayor a seis meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma al artículo 4o. de la Constitución Federal, situación que tanto en la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, como en la de Cuautla, Morelos, ambas para el ejercicio fiscal 2016, se encuentra establecida, ya que la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez respecto de supuestos diferentes, siendo éstos por una parte el que los registros sean realizados fuera de las oficinas del Registro Civil y otra tratándose de registros extemporáneos, situación que se encuentran fuera de la protección constitucional.

Por consiguiente no puede decirse que no se cuidó la gratuidad de los registros de nacimiento y de la primera acta en las leyes de ingresos de las cuales se pide su invalidez, ya que lo señalado por los artículos 14, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan y 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, se refieren a registros llevados a cabo fuera de las oficinas del Registro Civil, lo que conlleva un gasto para el Municipio para que se traslade el oficial de Registro Civil al lugar donde se lleve a cabo el registro, situación que no debe confundirse con la gratuidad de aquellos que se presenten a realizar el registro en las oficinas que ocupe el Registro Civil.

**4.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sustentado criterio en el sentido de que la proporcionalidad y equidad, tratándose de cobro de derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que, para la determinación de las cuotas a pagar por tal concepto, no se



deben tomar en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado.

Aunado a lo anterior es de mencionar, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que, tratándose de derechos, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se satisfacen cuando existe un equilibrio razonable ente la cuota y la prestación del servicio y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos; lo cual significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que lo reciban.

SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos; por acuerdo de ocho de agosto de dos mil dieciséis, se tuvieron por presentados únicamente los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y mediante auto de diecinueve de septiembre siguiente se declaró cerrada la instrucción, por lo que se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez del artículo 14, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan y del artículo 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cómputo del plazo de treinta días naturales



para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada. El precepto jurídico antes citado, a la letra dice:

**"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."

Ahora bien, el Decreto por el que se dieron a conocer los preceptos impugnados, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad "**Tierra y Libertad**" el **veinte de abril de dos mil dieciséis**, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veintiuno de ese mes y concluyó el veinte de mayo siguiente.

En este tenor, toda vez que el escrito de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinte de mayo de dos mil dieciséis, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja treinta de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

En el caso en estudio, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República.<sup>2</sup>

Dicho servidor público promovió la acción en contra del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como

<sup>2</sup> Visible a foja 31 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.



del artículo 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veinte de abril del año en curso;<sup>3</sup> mismas que tienen el carácter de ley estatal al haber sido expedidas por el Congreso del Estado de Morelos, al considerar que transgreden determinados derechos humanos reconocidos en el artículo 4o. constitucional; motivo por el cual se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para impugnarlo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, No. 5390, que obra de la foja 33 a la 84 del expediente en que se actúa.

<sup>4</sup> Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia con registro [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1513, «con número de registro digital: 172641», **P.J.J. 7/2007**, que a la letra señala: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33 % de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33 % de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33 % de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33 % de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33 % de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."

De igual forma, resulta aplicable por analogía de razón la jurisprudencia, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL.", con datos de identificación: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, pág. 818, «con número de registro digital: 174811», P./J. 92/2006.



Ello es así, en atención a que el citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, únicamente en los siguientes casos:

- Que sea promovida 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; y,
- Que dichas leyes y/o tratados internacionales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

1. El primer requisito se observa en sus términos porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establecido en los artículos 102, apartado B y 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, es un organismo público autónomo con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Raúl González Pérez, tiene el carácter de presidente de la citada Comisión, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup> y el diverso 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>6</sup> se desprende que cuenta con las facultades necesarias para representarla y para promover en su nombre la presente acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>5</sup> **Artículo 15.**

"El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

<sup>6</sup> **Artículo 18.**

**(Órgano ejecutivo)** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



2. El segundo requisito también se cumple, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte la regularidad constitucional del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como del artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, porque en su concepto, vulneran el derecho humano a la identidad, relacionado con el registro de nacimiento inmediato y gratuito.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación activa para promoverla, su titular está facultado para representarla en los términos de la ley que lo rige y fue suscrita por el presidente de la citada Comisión, en ejercicio de sus facultades.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o sobreseimiento por ser de estudio preferente.

El Poder Ejecutivo de Morelos, al rendir su informe, aduce que los artículos 12 y 96 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, en relación con los artículos 48 y 49 de las referidas Leyes de Ingresos de Atlatlahucan y Cuautla, respectivamente, prevén la posibilidad de que las autoridades municipales otorguen estímulos fiscales, lo que de actualizarse, podría generar el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad ante la inexistencia de afectación al orden constitucional y sobre todo a los derechos humanos de la ciudadanía morelense, que es precisamente lo que posibilita a la Comisión promovente para presentar la acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, **resulta por una parte infundado y por otra inoperante la causa de sobreseimiento hecha valer.** Es infundado toda vez que la regulación fiscal de los derechos por registro de nacimiento en las leyes municipales guarda un vínculo indisoluble con el derecho a la identidad, en virtud de que conforme a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se adiciona un octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados disponen de seis meses, a partir de la entrada en vigor de ese Decreto, para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención



de cobro de derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del mismo.

Así, al establecer el citado segundo transitorio la exención de derechos por el registro de nacimiento en las respectivas regulaciones hacendarias y al aducir propiamente la Comisión promovente que los artículos 14, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como el artículo 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, vulneran el derecho a la identidad, al establecer, en su concepto, un costo por actos de registro; es inconcuso que existe una relación directa entre los preceptos municipales hacendarios impugnados y los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Por otra parte, lo inoperante de la causa de improcedencia hecha valer radica en que el Poder Ejecutivo de Morelos manifiesta como posibilidad el que las autoridades municipales otorguen estímulos fiscales, lo que a su vez, generaría el sobreseimiento en esta acción de inconstitucionalidad; cuestión que se trata de un supuesto hipotético, que en el juicio constitucional que nos ocupa no se acreditó, por lo cual, este Máximo Tribunal no puede proceder a su estudio.

Asimismo, el Poder Ejecutivo de Morelos, hace valer, en el eventual supuesto que pudiera surtirse, la aplicación de la jurisprudencia «P./J. 9/2004», de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."

Sin embargo, en el caso, es inaplicable la jurisprudencia anunciada, ya que a la fecha en que se resuelve este medio de control constitucional siguen en vigor las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuautla y de Atlatlahucan, de las cuales derivan los preceptos controvertidos.

En efecto, son presupuestos de la citada tesis: **a)** que la ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos tienen vigencia anual; y, **b)** que este Máximo Tribunal no puede realizar pronunciamiento alguno respecto de esas normas si la vigen-



cia ya concluyó, esto al no producir efectos posteriores; en virtud de que se requiere que la transgresión a la Constitución General sea objetiva y actual, por tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental.<sup>7</sup>

No obstante, como se adelantó, los preceptos impugnados corresponden a leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos, que corresponden al ejercicio fiscal de este año, en consecuencia, las mismas no han cesado sus efectos, por lo que no procede decretar el sobreseimiento en el presente asunto.

<sup>7</sup> Resultan aplicables las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, respectivamente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

[J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, pág. 958, «con número de registro digital: 182048», P./J. 8/2004.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

[J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, pág. 782, «con número de registro digital: 178565», P./J. 24/2005.



Cabe señalar que el Poder Legislativo del Estado de Morelos no hizo mención de causa alguna de improcedencia o sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.

Por lo anterior, al no actualizarse ninguna causa de improcedencia, se procede a analizar el fondo del asunto.

#### QUINTO.—**Estudio.**

El contenido de las normas que el promovente considera inconstitucionales, es el siguiente:

Ley de Ingresos Atlatlahucan	Ley de Ingresos de Cuautla
Artículo 14. Por la expedición de actos del Registro Civil se causarán y liquidarán las siguientes:	"Artículo 17. Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:
...	"...
II. Registro de nacimientos:	"2. Registro Civil
...	"...
b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA	"c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA"
c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA	

Las anteriores disposiciones son las que el promovente de manera particular considera que son contrarias al artículo 4o. constitucional y al artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reformó el primero de los preceptos enunciados.

Sin embargo, para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, es necesario establecer el contexto en el que están comprendidos esos preceptos, para determinar cuál es la naturaleza de los costos que las normas exigen por los conceptos previstos en las mismas.



Como son dos leyes distintas las que contienen las citadas disposiciones, con la finalidad de facilitar el análisis de las mismas, se insertará una gráfica en la que se incluirán los artículos aplicables en la especie:

Ley de Ingresos Atlatlahucan	Ley de Ingresos de Cuautla
<p><b>"Artículo 1.</b> La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la hacienda pública del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, durante el ejercicio fiscal 2016 por los conceptos siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Derechos;</p> <p>"..."</p>	<p><b>"Artículo 1o.</b> La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer los conceptos, cuotas, tasas y tarifas; así como los montos de los ingresos que percibirá la hacienda pública del Municipio de Cuautla, Morelos, durante el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2016, qué serán los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"4. Derechos;</p> <p>"..."</p>
<p><b>"Título cuarto</b> <b>"Derechos</b></p> <p>"Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presentes por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."</p>	<p><b>"Título quinto</b> <b>"De los derechos</b> <b>"Capítulo primero</b></p> <p>"Por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público, por prestación de servicios y derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y pago."</p>



**"Capítulo quinto  
"Servicios del Registro Civil**

**Artículo 14.** Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil

I. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1 a 2 UMA

b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y

c) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito

**II. Registro de nacimientos:**

**a) Dentro de la Oficina del Registro Civil: gratuito**

**b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA**

**c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA**

d) Registro de reconocimientos de hijos, y: 1 a 3 UMA

e) Registro de adopciones: 1 a 6 UMA

III. Registro de matrimonios: ...

**"Sección décima  
"Por la expedición de actos del Registro Civil**

**"Artículo 17.** Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

"Concepto

"17.1 Registro Civil

"A) Por servicio de Registro Civil

"1. Expedición de actas:

"a) Ordinarias: 1.18 UMA

"b) Actas interestatales (de otros Municipios): 1.18 a 2 UMA

**"2. Registros diversos**

**"a) Registro de nacimientos: gratuito**

"b) Registro de reconocimiento de hijos: 6.7 UMA

**"c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA**

"3. Matrimonios: ..."



De los preceptos que se han citado, se advierte que ambas leyes tienen como propósito establecer la regulación de ingresos que percibirán los Municipios de Atlatlahucan y Cuautla, ambos de la entidad federativa de Morelos, en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

### **Análisis de los conceptos de invalidez.**

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones que se controvierten en esta acción de inconstitucionalidad vulneran el derecho a la identidad, al registro inmediato y a la gratuidad, toda vez que se cobra por diversos conceptos, a saber: registro fuera de las oficinas o a domicilio, y por extemporaneidad.

Las razones que expone la Comisión actora, en esencia, son:

**1.** No existe justificación ni excepción constitucional para cobrar el registro de nacimiento, ni siquiera si es por concepto de gastos necesarios para la consecución de ese acto.

Lo anterior, porque al exigir un pago con motivo de que el registro se haga a domicilio o fuera de la oficina del Registro Civil, en realidad implica el propio registro de nacimiento, el cual es gratuito por disposición expresa de la Constitución; en todo caso, si el legislador pretendía cobrar los gastos generados por el traslado al lugar, debió distinguirlo de manera específica.

**2.** De considerarse válido el pago de una cuota por el registro de nacimiento fuera de la oficina del Registro Civil o el registro a domicilio, si y sólo si se trata de una cuota por los gastos de traslado, entonces el legislador soslayó invertir esas contribuciones de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que se impone una cuota fija, en tanto no todos los puntos en donde se efectuará el registro están a la misma distancia.

En ese tenor, la inequidad y desproporcionalidad deriva de un trato distinto a quienes reciben igual servicio, porque establece una cuota fija para recuperar los gastos de traslado, a distancias diferentes, sean éstas cortas o largas. Por tanto, no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para los solicitantes del servicio, ya que no se establecen tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos dependientes de la distancia del traslado.



3. La negación de la gratuidad del registro de nacimiento, puede propiciar la ausencia de inscripción en el Registro Civil. Ello, porque cualquier circunstancia que inhiba, impida, limite o complique el acceso al registro de un niño o de una persona adulta, facilita su exclusión al carecer de identidad legal e impide el acceso a otras prerrogativas, debido a la falta del documento público que reconoce la identidad.

En determinados casos para personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del Registro Civil, obstaculiza la realización del derecho pretendido.

Para estudiar la problemática planteada, debe acudir al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como al transitorio segundo del Decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

De los preceptos constitucionales citados se obtiene que: (a) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (b) el Estado debe garantizar este derecho; (c) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita; y, (d) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En este sentido el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por



Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Tal es el caso del artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>9</sup> que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,<sup>10</sup> la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.<sup>11</sup>

Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,<sup>12</sup> que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad,

---

unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

<sup>9</sup> "Artículo 24.

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>10</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>11</sup> "Artículo 29. Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

<sup>12</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.



incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7<sup>13</sup> y 8.<sup>14</sup>

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4o. constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;<sup>15</sup> sin embargo, esta propuesta se suprimió por la Cámara Revisora al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso "ir más allá de los compromisos internacionales".<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

<sup>14</sup> **Artículo 8.**

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

<sup>15</sup> En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: "Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento, ..."

<sup>16</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como Cámara Revisora), se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de modelo de legislación para registros civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."



Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; en consecuencia, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En este contexto, no sólo sería inconstitucional el cobro por registro extemporáneo, sino también otras medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que ello obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el Texto Constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado, por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el Registro Civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

Teniendo como base las anteriores premisas, se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.

### **Cobro por registro extemporáneo**

**A) Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan.** En primer lugar, se estudia el inciso c), fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:



**Artículo 14.** Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil

I. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1 a 2 UMA

b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y

c) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito.

II. Registro de nacimientos:

a) Dentro de la oficina del Registro Civil: gratuito.

b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA

**c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA ..."**

Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que sí es inconstitucional el inciso c) y que ahora se impugna, ya que aun cuando el precepto jurídico pretende garantizar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento en su fracción II, inciso a), lo cierto es que prevé el cobro de un derecho por registro extemporáneo en la porción normativa señalada en primer término, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.



De esta manera, es **fundado el concepto de invalidez planteado en contra del inciso c), fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan** y lo conducente es **declarar su invalidez**.

### **Registro a domicilio**

**A) Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan.** Se estudia el inciso b) contenido en la fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**Artículo 14.** Por la expedición de actos del Registro Civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil:

I. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1 a 2 UMA

b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y

c) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito.

### **II. Registro de nacimientos:**

a) Dentro de la oficina del Registro Civil: gratuito

**b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA ..."**

Con base en la lectura integral del apartado transcrito, se advierte que la gratuidad de la inscripción del nacimiento se encuentra garantizada para las



personas que acudan a las oficinas del Registro Civil [fracción II, inciso a)], ya que fuera de sus oficinas se contempla el cobro del registro a domicilio [fracción II, inciso b)].

Ahora bien, si los incisos a) y b) de la fracción II, se leen de forma sistemática, se puede concluir que su texto es constitucionalmente válido, ya que si la persona está interesada en obtener el registro y la primera copia certificada del acta de nacimiento de forma gratuita, basta con que acuda al Registro Civil. En cambio, si quiere realizar éste fuera de sus oficinas, como se permite en esta legislación, la persona en cuestión deberá pagar el derecho previsto en el inciso impugnado.

En este sentido, en el referido inciso b), se presta un servicio público adicional a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento, en específico, por los gastos erogados por el traslado, respecto de los cuales resulta válido que el Municipio procure recuperarlos, ya que es un concepto que va más allá de su obligación constitucional y que le brinda a los particulares una posibilidad de obtener el mismo servicio con un valor agregado, de manera que el traslado no puede considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primer acta de nacimiento.

Por lo tanto, **resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el inciso b) de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan para el ejercicio fiscal 2016.**

**B) Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla.** Se estudia el subinciso c), numeral 2, inciso A), del artículo 17.1, de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**"Artículo 17.** Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

"Concepto

"17.1 Registro Civil



"A) Por servicio de Registro Civil.

"1. Expedición de actas:

"a) Ordinarias: 1.18 UMA.

"b) Actas interestatales (de otros Municipios): 1.18 UMA a 2 UMA.

## "2. Registros diversos

"a) **Registro de nacimientos: gratuito.**

"b) Registro de reconocimiento de hijos: 6.7 UMA.

"c) **Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA ..."**

Con base en la lectura integral del artículo transcrito –lo mismo que en el caso de la Ley de Ingresos analizada en párrafos precedentes– se concluye que el numeral 2 que contiene el subinciso c), se debe leer de forma sistemática con el subinciso a), cuyo texto garantiza la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.

Por ese motivo, también en la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, el cobro de los derechos impugnados se debe entender por concepto de traslado y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.

Por lo tanto, también **resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 17.1, inciso A), numeral 2, subinciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para el ejercicio fiscal 2016.**

### Proporcionalidad tributaria

En consideración de este Alto Tribunal, **son infundados** los planteamientos a partir de los cuales la Comisión promovente señala que los derechos conteni-



dos en los artículos relacionados con el cobro a domicilio, no cumplen el principio de proporcionalidad tributaria.

El argumento esencial por el cual esa Comisión aduce que los preceptos son inconstitucionales, se debe a que establecen una cantidad fija, de ahí que no sea proporcional en razón, por ejemplo, de la distancia que medie entre las oficinas del Registro Civil y el lugar en el que se practique el registro.

Lo infundado se debe a que la promovente confunde la naturaleza de las contribuciones, porque entiende como impuestos el pago que se exige en esos preceptos, los cuales necesariamente deben ser proporcionales a la capacidad económica de los contribuyentes, cuando en realidad se tratan de derechos, cuya proporcionalidad se mide en razón del servicio que se presta.

Para resolver los planteamientos de la Comisión promovente, es indispensable precisar lo que este Alto Tribunal ha sostenido en relación con los principios de **proporcionalidad y equidad tributarias**, por lo que hace a las contribuciones denominadas derechos.<sup>17</sup>

El artículo 2, fracción IV,<sup>18</sup> del Código Fiscal de la Federación, define a los derechos como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprove-

<sup>17</sup> Similar criterio al que se expone se sostuvo en la sentencia del amparo en revisión 908/2010.

<sup>18</sup> **Artículo 2o.**

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

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

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

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

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



chamamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

De la definición se advierte que los derechos se generan, en lo conducente, por la prestación de servicios del Estado en sus funciones de derecho público, por lo que los principios tributarios no se pueden aplicar de manera igual que en los impuestos, como se evidencia en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.<sup>19</sup> Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos, prevé que esas contribuciones se pagarán 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.

<sup>19</sup> [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, «con número de registro digital: 196934», **P.J. 2/98**.



De las definiciones se advierte que el legislador ha establecido dos clases de derechos: la primera, son los denominados derechos por servicios, que se actualizan cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; y, la segunda, relativa a los denominados derechos por uso de bienes del dominio público, que se actualizan cuando el particular aprovecha bienes del dominio público de la Nación.

En relación con las garantías de **proporcionalidad y equidad en materia de derechos**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esos principios son aplicables a los derechos, pero en diversa forma respecto de los impuestos, como se advierte de la tesis aislada con el rubro y texto siguiente:

"DERECHOS, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL, TAMBIÉN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.<sup>20</sup> Aunque existen algunos derechos que se generan en forma potestativa por los causantes, como cuando se trata de la educación superior o la que no imparte el Estado en forma gratuita, y hay otros cuyo hecho generador no queda al arbitrio de los particulares, como cuando éstos se ven obligados a utilizar un servicio público como el que se presta con el fin de garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la urbanización de la localidad, la higiene del trabajo, la salubridad pública, etcétera, en todos estos casos los derechos quedan comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, aunque la proporcionalidad y la equidad de los derechos no tengan una connotación igual que la proporcionalidad y equidad de los impuestos."

Entonces, para que la imposición de un derecho por servicios cumpla con las garantías de proporcionalidad y equidad, se debe atender a los aspectos siguientes:

1. Por regla, el monto debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

<sup>20</sup> [TA]; 7a. Época; Pleno; S.J.F., Volumen 70, Primera Parte, pág. 21, «con número de registro digital: 232989».



2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme.

Así, para analizar la proporcionalidad y equidad de la disposición que establece un derecho, se debe tomar en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado.

También esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la proporcionalidad y equidad de los derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, porque las cuotas deben estar relacionadas con el costo del servicio y deben ser las mismas para contribuyentes que reciban servicios análogos.

Lo expuesto se advierte de la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, que señala:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.<sup>21</sup> No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan

<sup>21</sup> [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, pág. 54, «con número de registro digital: 196933», **P./J. 3/98**.



interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

Con base en lo anterior, los artículos que prevé el pago de un derecho por concepto de registro de nacimientos fuera de las oficinas del Registro Civil (2 UMA) o a domicilio (5 UMA), cumplen el principio de proporcionalidad tributaria.

Ello es así, porque el pago exigido por el legislador, es establecido para cubrir los costos básicos de prestar el servicio en lugares distintos a las oficinas del Registro Civil.

Como fue señalado, lo ordinario consiste en tramitar el registro de nacimientos en las oficinas mismas del Registro Civil; sin embargo, el legislador permitió que ese registro se hiciera fuera de las mismas, mediante el pago de un derecho.

Ahora, ese pago exigido es proporcional al servicio prestado (acudir a un lugar distinto a las oficinas del Registro Civil), porque se cobra una parte adecuada y no excesiva de los ingresos o patrimonio de un gobernado.

Es decir, el principio de proporcionalidad se respeta en el monto establecido en los derechos previstos por el legislador de Morelos, toda vez que no son excesivas las cantidades en relación con el servicio que se presta.



El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Unidad de Medida y Actualización para este ejercicio, la cual quedó establecida en \$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N).

Así, 2 UMA equivalen a \$146.08 (ciento cuarenta y seis pesos 08/100 M.N.), esto por lo que hace al Municipio de Atlatlahucan; por otra parte, 5 UMA son \$365.20 (trescientos sesenta y cinco 20/100 M.N.) por lo que respecta al Municipio de Cuautla, es decir, se tratan de cantidades que no son excesivas en relación con el servicio que se presta, si se tiene en consideración que las mismas tienen como propósito cubrir los sueldos de los empleados que prestan el servicio o atienden al usuario, los gastos fijos en los que incurre el gobierno en la prestación del servicio y el total del costo de los materiales usados en la prestación del servicio.

En efecto, si bien los servidores públicos prestan su servicio a cambio de una remuneración que paga el Estado, lo cierto es que sus actividades las hacen de acuerdo a las funciones ordinarias y propias del servicio.

Pero si deben prestar un servicio adicional, en concreto uno que solicita el particular para obtener un beneficio individual, es evidente que ese costo debe ser asumido por el interesado, de ahí que sea válido establecer una cuota para ese propósito.

De igual forma, es necesario tener en consideración que el funcionario que acude a registrar afuera de las oficinas gubernamentales o a domicilio debe cubrir gastos de transporte, así como utilizar materiales que le permitan realizar la actividad en el lugar correspondiente.

Ahora, contrario a lo argumentado por la Comisión promovente, el hecho de que se establezca una cuota fija es acorde con la naturaleza de la contribución exigida, porque, precisamente, la proporcionalidad en el monto de los derechos no depende de la capacidad económica de los contribuyentes, sino del tipo de servicio que se presta.

En este caso, como el servicio de registrar afuera de las oficinas del Registro Civil o a domicilio, implica una misma actividad sin que haya diferenciación alguna,



con independencia de la distancia, lugar, trabajo, o domicilio del peticionario, es evidente que sea exigible una tasa única.

Por otra parte, si bien las cantidades que se exigen en cada Municipio son distintas, ello no es obstáculo para considerar constitucionales esas contribuciones, porque aun así, lo cierto es que no son excesivas y son adecuadas al servicio que se otorga.

Cabe destacar que el legislador determinó el cobro por el servicio prestado en atención a las particularidades de cada Municipio, pero en cada uno de los mismos, con independencia de quién solicite el servicio, el lugar en el que se deba prestar, o cualquier otra modalidad que pueda diferenciar, lo importante es que hay una cantidad fija que será aplicable de igual forma a quien así lo solicite.

Además, no es conforme a este medio de control constitucional verificar la validez de un precepto legal a partir de su comparación con otra disposición normativa de igual rango, porque en ese supuesto el estudio que se hace es de regularidad legal y no constitucional.

**SSEXTO.—Efectos.** Toda vez que son **infundados** los planteamientos de la Comisión promovente, por lo que hace a los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos de Atlatlahucan, y 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos de Cuautla, lo procedente es reconocer la validez de esos preceptos.

Por otra parte, al ser **fundado** el concepto de invalidez, respecto al artículo 14, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos de Atlatlahucan, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de ese precepto, la cual surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan y 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 14, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

CUARTO.—La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, de acuerdo con lo establecido en el considerando sexto del presente fallo.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia 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 a los Municipios de Atlatlahucan y Cuautla, Morelos y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones,



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

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez de los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan y 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del Estado de Morelos. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

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 por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de



Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

### En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 9/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, con número de registro digital: 182049.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 22 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 36/2016, fallada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

Contrario a lo sostenido por la mayoría de los señores Ministros, estimo que en el presente asunto también debió declararse la invalidez de los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán (sic); 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; **ya que tales porciones normativas establecen el cobro de derechos por asentar actas de nacimiento fuera de las oficinas de Registro Civil.**

Para arribar a esta conclusión en adición a los razonamientos expuestos en la sentencia, estimo pertinente hacer las siguientes precisiones para fijar los **alcances del derecho a la identidad y al registro de nacimiento:**

La determinación sobre quién es la persona que asuma la titularidad de derechos y de las obligaciones que deriven de sus diversas relaciones jurídicas, es una de las principales condicionantes para que la vida jurídica se desarrolle sobre



condiciones mínimas de viabilidad que posibiliten no sólo su subsistencia, sino también su evolución.

Los seres humanos tienen derechos a ser reconocidos como personas concretas, con una identidad singular que los distinga del resto, con el consecuente respeto de cada uno de los componentes biológicos, culturales, étnicos, religiosos, psicológicos y jurídicos que le confieren individualidad; esta diferenciación, asimismo, resulta la afirmación de la propia personalidad que lo define y tiene incidencia en el ámbito de lo jurídico.

Dentro de los derechos relativos a un nuevo estatuto jurídico de la vida humana, destacan el derecho a la identidad, así como los que tutelan la integridad psicológica y moral del individuo, el derecho a la identidad genética y a recibir información sobre ella y el derecho a la reproducción humana.

Algunos doctrinarios refieren que la identidad personal tiene dos expresiones, la civil, que se encuentra referida a los atributos de la personalidad tales como el nombre, edad, sexo, estado civil, profesión, religión, domicilio, capacidad y nacionalidad, que determina la individualidad de cada persona en sociedad y, a su vez, frente al derecho y, por otra, la ontológica, relativa a las características propias de cada persona, tales como sus cualidades, actitudes, habilidades, defectos, preferencias, gustos y aversiones, entre otras.

El derecho a la identidad no sólo permite distinguir a una persona de otra sino también la autocomprensión de la propia persona; es el derecho a ser uno mismo.

Asimismo, la consolidación del Estado constitucional de derecho se logra mediante el respecto a los diversos derechos fundamentales que, por virtud de su interdependencia, se encuentran vinculados en el conocimiento del propio origen.

La protección del derecho a la identidad se fundamenta en la valoración de la dignidad humana, pues el solo hecho de ser persona, le imprime esa condición, como digna lo que, a su vez, conlleva la exigencia de respecto a su identidad.

El derecho a la identidad es una potestad jurídica reconocida a cada individuo y posee un ámbito de proyección muy amplio y que se encuentra delimitado por la propia naturaleza de su objeto: aquello que conforma la identidad de una persona. En él encuentran cabida tanto los elementos biológicos como los culturales que convergen en la individualidad de cada ser humano, haciéndolo único e irrepetible. Todo ser humano necesita poder afirmar su propia individualidad con el fin de realizar y garantizar el pleno desarrollo de su personalidad.



El acto administrativo mediante el que se materializa este derecho de identidad que le dota a la persona de singularidad sobre los demás individuos de una sociedad, es la inscripción al Registro Civil y la expedición del acta de nacimiento respectiva, que es el documento que da fe de su existencia y es indispensable para la realización de sus derechos.

En este orden de ideas, el reconocimiento de la identidad a través del Registro Civil de nacimiento permite al individuo adquirir y proteger su identidad y le dota, primordialmente, de un nombre en que se hace patente su filiación o pertenencia a una familia además de que, al plasmarse su nacionalidad, se le identifica como miembro de un Estado ante la comunidad internacional y sus connacionales, incorporándose como sujeto de derechos dentro de este Estado, con acceso a toda una gama de derechos fundamentales.

Bajo la perspectiva anotada, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), resalta el derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad como el umbral de la realización de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados como derechos fundamentales.

Por ello, el registro de nacimiento asume un papel importante en la vida de las personas de modo que, si éste es sometido a obstáculos y trabas burocráticas, tales como algún tipo de costo, la dificultad para acudir a las oficinas encargadas del trámite, ya sea por su lejanía o por la insuficiencia del personal y de los horarios de atención, así como la tardanza y la falta de información sobre el trámite respectivo, se imposibilita al infante la asunción de este estatus mínimo primordial que le garantiza viabilidad en el goce de sus derechos.

Así en los artículos 7, 8 y 30 de la CDN, se regula que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; que se deberá respetar el derecho del niño a preservar su identidad incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; que deberá preservarse esa identidad y, en su caso, restablecerse, cuando sea transgredida; y se tutela la identidad que derive del origen étnico, religioso, cultural o de la pertenencia a una comunidad indígena.

Asimismo, desde similar vertiente a la propuesta en el artículo 30 de la CDN, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se da cabida al derecho a la identidad de los pueblos indígenas.



Por su parte, el numeral 15 de la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos (DUDH) si bien no hace alusión expresa al derecho a la identidad, precisa que toda persona tiene derecho a una nacionalidad –como atributo de la identidad– de la que nadie podrá ser privado arbitrariamente, ni de su derecho a cambiarla.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) en su artículo 20, al igual que la DUDH, consagra el derecho a la nacionalidad, además de reconocer el derecho a la persona jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 24, apartado 2, que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener derecho a un nombre y a adquirir una nacionalidad.

Además, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFDM) en su artículo 9, apartado 2, refiere la igualdad de las mujeres en relación a la nacionalidad de sus hijos.

El artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIPDTMF), señala el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios a tener un nombre y una nacionalidad.

Por otra parte, a través de un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el área de Registro Civil, firmado el ocho de agosto de dos mil seis, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) asumieron el compromiso de alcanzar el Registro Civil universal en América Latina y el Caribe.

Así, en la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, documento conceptual que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, del veintiocho al treinta de agosto de dos mil siete, cuyo propósito principal fue el renovar el compromiso político de los países de la región, para lograr el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de los niños; se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Establecer el compromiso político para alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas para el año 2015.



- Consensuar las bases para un plan regional de acción y establecer las prioridades y estrategias para la elaboración de planes nacionales de acción que establezcan metas específicas, prioridades, cronogramas detallados y asignación de responsabilidades para este fin.
- Compartir buenas prácticas y experiencias innovadoras fortaleciendo la cooperación horizontal entre países y alianzas destinadas a alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas, con especial énfasis en las poblaciones excluidas.
- Informar y sensibilizar a la opinión pública de la región sobre el derecho a la identidad y el registro universal de nacimiento.

En el ámbito jurisdiccional internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de la niñas Jean y Bosicno Vs. República Dominicana, precisó –en lo relativo a algunos de los elementos del derecho a la identidad– que cuando los requisitos para la solicitud de inscripción tardía de nacimiento no son razonables y objetivos y contrarían el interés superior del menor, se coloca al individuo en un estado de apatridia y, por ende, de extrema vulnerabilidad en cuanto al ejercicio y goce de sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica y al nombre, ya que se le niega, de forma absoluta, su condición de sujeto de derechos frente a la no observancia de sus derechos por parte del Estado o por particulares.

Por otra parte, en el ámbito jurisdiccional nacional, este Tribunal Pleno ha definido el derecho a la identidad personal como el derecho de la persona a tener sus propios caracteres, físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad.

La identidad personal es el conjunto y resultado de todas aquellas características que individualizan a una persona en la sociedad, es todo aquello que permite ser "uno mismo" y no "otro" y se proyecta hacia el exterior, a fin de que los demás estén en aptitud de conocer a esa persona y, de ahí, identificarla.

Por ende, el derecho a la identidad personal, se define como el derecho que tiene toda persona a ser quien es, en la propia conciencia y en la opinión de los otros, es decir, es la forma en que se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad.

Además el Tribunal Pleno destacó el derecho fundamental que tiene todas las personas para que les sea expedida su primera copia certificada del acta de nacimiento de manera gratuita.



En esa misma tesitura, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que el derecho a la identidad personal es un derecho fundamental, el cual resulta de enorme trascendencia, tanto desde el punto de vista psicológico como desde el punto de vista jurídico.

En cuanto a la importancia psicológica, el conocimiento de las circunstancias relacionadas con el propio origen y con la identidad de los padres biológicos son determinantes para el adecuado desarrollo de la personalidad y, respecto a lo jurídico, el derecho a la identidad comprende al derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación.

Asimismo, de la determinación de dicha filiación, se desprenden a su vez, diversos derechos, como son la asignación de apellidos, la atribución a la patria potestad, los derechos alimentarios (en tratándose de menores) y los derechos sucesorios.

Dentro del marco normativo propiamente nacional, en el artículo 22 de la abrogada Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, se establecía que el derecho a la identidad estaba compuesto, entre otros aspectos, a tener un nombre y apellido de los padres, desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil; lo que fue retomado y ampliado en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que ahora hace alusión expresa a que el derecho a la inscripción al Registro Civil, también como parte del derecho a la identidad, sea inmediato y gratuito.

Finalmente, en nuestro país, con motivo de la reforma constitucional realizada al artículo 4o., que entró en vigor el dieciocho de junio de dos mil catorce, se estableció como derecho fundamental el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, lo que conlleva la obligación del Estado a expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. Como se desprende del párrafo octavo adicionado al texto del precepto en comento, que es del tenor siguiente:

"Artículo 4o.

"...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."



La aludida reforma tuvo su origen en varias iniciativas presentadas al Senado de la República por diversos Grupos Parlamentarios,<sup>1</sup> de cuyo primer dictamen de aludida Cámara de Origen, cabe destacar las consideraciones siguientes:

"Se coincide con los proponentes de las iniciativas respecto al reconocimiento y protección al derecho a la identidad de las personas. La forma idónea para cumplir ese derecho es mediante la inscripción en el Registro Civil, lo cual es una base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos. El derecho de identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde el momento en que se inscribe a la persona viva, lo cual puede ser desde su nacimiento o incluso de manera posterior.

"...

"Ahora bien, el reconocimiento de derechos que se derivan del derecho a la identidad se pueden observar en instrumentos internacionales que han sido ratificados por México. Tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos que en sus artículos 3, 4, 5, 18 y 20, prevén el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la vida y a la integridad personal, etc. De igual manera, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 24, numeral 2, establece que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé en sus artículos 7 y 8, tanto el reconocimiento como la protección del derecho a la identidad de los niños, así como de los derechos que se derivan del mismo ...

"...

"Se coincide con las iniciativas en estudio en la parte correspondiente a la necesidad de expedir la primera acta de nacimiento de manera gratuita. Con el

---

<sup>1</sup> El veintiséis de febrero de dos mil trece, el senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nación presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 24 de abril de 2013, las senadoras Ivonne Liliana Álvarez García, Mely Romero Celis, Lizbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez, María del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Itzel Sarahí Ríos de la Mora y el senador Ricardo Barroso Agramont, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados de los Estados Unidos Mexicanos.



ejercicio del derecho al registro de la persona, también se le permite al Estado, mediante los órganos correspondientes, el llevar las estadísticas de población necesarias para adaptar tanto el presupuesto, como la correcta administración de los servicios públicos. De igual forma, se coincide con ambas iniciativas en cuanto a que al establecer en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la gratuidad de la expedición de la primera acta de nacimiento, fomentará una mayor inscripción por parte de la población. Aunado a lo anterior, la necesidad de aprobar el presente proyecto, servirá para dar cumplimiento a lo previsto en las Convenciones de las que es parte nuestro país, así como el compromiso que hizo el Estado Mexicano en Conferencia Regional Latinoamérica sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, celebrada en Asunción Paraguay, y en la II Conferencia Regional sobre el Derecho a la Identidad, celebrada en Panamá en 2011, en las cuales se comprometió a cumplir la meta común de alcanzar **el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año 2015. ...**" (Énfasis añadido)

Como se observa de las consideraciones transcritas, una de las formas para hacer efectivo el goce al derecho a la identidad es a través de la inscripción al Registro Civil, lo que es reconocido como base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos.

Se hace alusión a que el derecho a la identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde que es registrado el nacimiento de la persona, lo cual puede ser desde el momento mismo del nacimiento o, incluso de manera posterior.

También se hizo patente que en diversas convenciones internacionales y precedentes judiciales se ha previsto, de manera vinculada e indisoluble, el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la filiación, a la vida y a la integridad personal.

Además se indicó que, la reforma constitucional de mérito tuvo origen en los diversos compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano, ante la Organización de Estados Americanos, a fin de lograr alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año dos mil quince.

Y si bien, de la literalidad del párrafo octavo del artículo 4o. constitucional, sólo se desprende la gratuidad en lo concerniente a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento; se entiende que tal gratuidad también debe operar en lo concerniente al acto mismo del registro de nacimiento,



pues con independencia de que –como se ha dicho– el cobro del acto registral imperial alcanzar el objetivo de un registro universal que garantice las condiciones mínimas para que el individuo acceda al goce del resto de sus derechos humanos; en los dictámenes de la Cámara de Origen y la Revisora que dieron lugar a la reforma constitucional en comento, se hizo mención expresa sobre la necesidad de la gratuidad de tal inscripción, aspecto que, inclusive, se vio reflejado con posterioridad, en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que prevé en su fracción I, que la gratuidad opera tanto para el acto registral como para la expedición de la primer copia certificada del acta respetiva.

Bajo este entendimiento los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán (sic); 17.1, inciso a), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambos del Estado d Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, son del tenor siguiente:

#### **Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán (sic) el ejercicio fiscal 2016**

Artículo 14. Por la expedición de actos del Registro Civil, se causarán y liquidarán y liquidarán las siguientes:

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil.

...

II. Registro de nacimientos:

...

b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA"

#### **Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para el ejercicio fiscal 2016**

"Artículo 17. Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios de Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

"Concepto



"17.1 Registro Civil

"a) Por servicios de Registro Civil

"...

"2. Registro diversos

"...

"c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA"

Como vemos, estos artículos establecen el cobro de derechos porque el registro de nacimiento sea realizado fuera de las oficinas del Registro Civil.

Ahora bien, de la génesis de la reforma constitucional que dio origen al párrafo octavo del artículo 4o. –antes expuesta– se desprende que el principal motivo para instaurar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno (asumido inclusive como compromiso por parte del Estado Mexicano ante la Organización de Estados Americanos) tuvo un especial énfasis a las poblaciones excluidas, al hacer patente que la falta de registro de los nacimientos era considerablemente mayor en las áreas rurales lejanas de las oficinas de registro, principales donde vivían indígenas; reproduciéndose, de esta manera, una exclusión social y la violación de los derechos humanos de los habitantes de esas regiones.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha evidenciado los problemas de accesibilidad a los mecanismos de identificación y registro, especialmente para las poblaciones más vulnerables y que esto ha generado que su "su existencia misma e identidad nunca (haya estado) jurídicamente reconocida".<sup>2</sup>

En esa tesitura, el cobrar por asentar actas de nacimiento fuera de las oficinas del Registro Civil, no puede entenderse como una cuestión desvinculada o diversa a la obligación del Estado de realizar ese registro de manera gratuita e inmediata y, por consecuencia, procede el cobro de derechos, por considerarse un servicio adicional; dado que, dentro de la obligación de que, precisamente,

---

<sup>2</sup> Comunidad indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, sentencia del 29 de marzo de 2006.



el registro de nacimiento sea inmediato, se encuentra el compromiso que la autoridad estatal ha asumido, como una medida progresiva de tutela del derecho a la identidad, en el sentido de prestar el servicio registral de nacimiento a domicilio o fuera de los horarios de atención al público, como se deduce de las disposiciones en análisis.

Por otra parte, considerando que en este mismo tema, pero a la luz de la proporcionalidad tributaria, la sentencia no da una respuesta frontal al concepto de invalidez en el que se planteó que *considerarse válido el cobro de derechos por asentar el nacimiento fuera de las oficinas del Registro Civil bajo el argumento de que se presentara un servicio adicional al solicitante, para cubrir los gastos relativos a la salida del personal, el cobro que se hiciera no podía ser fijo, pues implicaría que todos pagaran la misma cantidad con independencia de la distancia que los servicios públicos tuvieran que recorrer.*<sup>3</sup>

La sentencia central su estudio<sup>4</sup> en establecer que la cuota fija es proporcionar el servicio que se presta, atendiendo exclusivamente a que el particular obtiene un beneficio adicional al obtener en su domicilio el servicio que normalmente se presenta en las oficinas públicas.

Y sólo menciona que no hay lugar a diferencia el cobro en razón de las distancias que tenga que recorrer la autoridad, argumento que considero debía desarrollarse y justificarse, pues es precisamente lo que aducía la Comisión accionante, si se cobra por el gasto que implica que el personal del Registro Civil salga de las oficinas, **el cobro no puede ser el mismo para todos pues las distancias que se recorrerán serán siempre diferentes.**

Consecuentemente, estimo no resulta razonable el cobro de derechos por asentar actas de nacimiento fueran de las oficinas del Registro Civil y, en ese sentido, los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán (sic); 17.1 inciso a), numeral 2, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conculcan lo previsto en el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución, por lo que procedía declarar su invalidez.

Este voto se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>3</sup> Concepto de violación que la sentencia resume a fojas 5 y 21.

<sup>4</sup> Fojas 29 a 35.



**Voto particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 36/2016.

En sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se analizaron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahucan y de Cuautla, ambas del Estado de Morelos.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y, por tanto, voté por la invalidez de los preceptos impugnados.

### A. Fallo de la mayoría

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan<sup>1</sup> y 17.1, inciso a), numeral 2, subinciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla,<sup>2</sup> al estimar que el cobro del registro de nacimiento cuando éste es realizado fuera de la oficina del Registro Civil y a domicilio, vulneran el derecho a la identidad y a la gratuidad del acto registral de nacimiento.

La mayoría de los Ministros consideró que los diversos preceptos combatidos se limitan a establecer el cobro de derechos por servicios públicos adicionales a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento –como son los gastos

<sup>1</sup> **Artículo 14.** Por la expedición de actos del Registro Civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Registro Civil	Cuota
Por servicios del Registro Civil.	

...

II. Registro de nacimientos:

...

**b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA**

<sup>2</sup> **Artículo 17.** Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

"17.1 Registro Civil	"Cuota
----------------------	--------

"A) Por servicio de Registro Civil

"...

"2. Registros diversos

"...

<b>"c) Registro de niños a domicilio:</b>	<b>5.0 UMA"</b>
---	-----------------



de traslado y las horas extraordinarias de trabajo– que el Municipio puede válidamente procurar recuperar, al tratarse de conceptos que van más allá de la obligación de garantizar la gratuidad del registro y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento prevista en el artículo 4o. de la Constitución General.

En consecuencia, el fallo reconoció la validez de los preceptos combatidos.

## B. Motivos de disenso

### I. El derecho a la identidad y al registro del nacimiento

El derecho a la identidad es un elemento esencial e imprescindible para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de un derecho que puede ser conceptualizado como el conjunto de atributos que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos que contribuyen a hacerla singular e identificable.<sup>3</sup>

El ejercicio de este derecho es indisoluble de un sistema nacional de registro que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, pues la inscripción del nacimiento no sólo constituye la constancia legal de la existencia de las personas, sino que les permite ser titulares de derechos y obligaciones frente a los particulares y frente al Estado.<sup>4</sup>

Cabe señalar que ambos derechos –a la identidad y al registro–, se encuentran protegidos implícitamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien este instrumento no hace referencia expresa al derecho a la identidad, sí contempla el derecho a la personalidad jurídica en su artículo 3,<sup>5</sup> el

<sup>3</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 267; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p. 15.

<sup>4</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párrafo 101; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p. 14.4.

<sup>5</sup> **"Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."



derecho al nombre en su artículo 18,<sup>6</sup> y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20.<sup>7</sup> Más aún, la Convención no sólo obliga a respetar tales derechos, sino que impone el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos y hacerlos efectivos, lo que implica el derecho de inscripción después del nacimiento.<sup>8</sup>

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>9</sup> en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,<sup>10</sup> y en los artículos 7<sup>11</sup> y 8<sup>12</sup> de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que obligan al Estado

<sup>6</sup> **"Artículo 18. Derecho al nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

<sup>7</sup> **"Artículo 20. Derecho a la nacionalidad**

"1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

"2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

"3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

<sup>8</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el Alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, pp. 8, 9, 11.2 y 11.3, lo cual también fue referido por la Corte IDH en el Caso *Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, párrafo 123, así como en OEA, "Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad", resolución AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007.

<sup>9</sup> **"Artículo 24**

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

**"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.**

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>10</sup> **"Artículo 29**

"Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, **al registro de su nacimiento** y a tener una nacionalidad."

<sup>11</sup> **"Artículo 7**

"1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

<sup>12</sup> **"Artículo 8**

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.



a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar su derecho a preservar su identidad.

Ahora, en cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano,<sup>13</sup> el diecisiete de junio de dos mil catorce se publicó el Decreto de reforma al artículo 4o. de la Constitución General, que en su nueva formulación establece lo siguiente:

**"Artículo 4. ...**

"Toda persona tiene derecho a **la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.** La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

**"Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros **la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.**"

De los citados preceptos se advierten tres elementos esenciales: (i) existe un derecho a la identidad que se traduce, entre otras cosas, en el derecho a ser registrado de manera inmediata al nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos; y, (iii) el registro de nacimiento, así como la

---

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

<sup>13</sup> Este compromiso deriva no sólo de los instrumentos internacionales referidos anteriormente, sino de un esfuerzo conjunto de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos para lograr la universalización y accesibilidad del Registro Civil y el derecho a la identidad. Así, en el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados miembros en la erradicación del subregistro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de Modelo de Legislación para Registros Civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."



expedición de la primera copia certificada del acta deben ser gratuitos, al establecerse expresamente la exención del cobro de derechos.

Así, el derecho a la identidad se concibe como un derecho autónomo que contiene un núcleo de elementos claramente identificables, que incluyen el derecho al nombre, a las relaciones familiares, a la nacionalidad y el derecho a la personalidad jurídica.<sup>14</sup> Se trata de un derecho de carácter básico que, además de tener un valor y contenido propios, sirve como justificación de otros derechos –de carácter derivado– para su plena realización y ejercicio,<sup>15</sup> sin que cada uno de ellos pierda su especificidad y especialidad.

Este núcleo esencial del derecho a la identidad se acompaña *necesariamente* del derecho de la inscripción después del nacimiento, toda vez que el registro constituye el punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, así como para actuar en condiciones de igualdad ante la ley.<sup>16</sup> De este modo, el registro al nacimiento es un derecho derivado, que encuentra su justificación en el derecho a la identidad, al fungir como el vehículo para que ésta pueda materializarse.

En lo que al caso interesa, cabe señalar que para que el registro del nacimiento pueda cumplir con su cometido, debe contar con ciertas características mínimas. Al respecto, en la Observación General No. 7 el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente:<sup>17</sup>

"Como primera medida para garantizar a todos los niños el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes **adopten todas las medidas necesarias** para que todos los niños sean inscritos al nacer en el Registro Civil. **Ello puede lograrse mediante un sistema de registro universal y bien gestionado que sea accesible a todos y gratuito. Un sistema efectivo debe ser flexible y responder a las circunstancias de las familias, por ejemplo estableciendo unidades de registro móviles cuando sea necesario."**

<sup>14</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el Alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p. 18.3.3.

<sup>15</sup> Para la distinción entre derechos básico y derechos derivados ver Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 168-170.

<sup>16</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el Alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, pp. 14.4 y 18.3.3.

<sup>17</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7, septiembre de 2005, p. 25.



Las características delineadas por el Comité coinciden con los elementos esenciales que se desprenden del artículo 4o. constitucional. El cumplimiento del derecho a la inscripción del nacimiento no se satisface con la mera existencia de una oficina del Registro Civil, ni tampoco con la expedición de una ley registral como fue sugerido durante la sesión por algunos Ministros; por el contrario, existe una obligación de *garantía*, lo que supone –como señala el Comité– adoptar las medidas positivas que sean necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho.

A este respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que estas medidas deben estar en función de las necesidades particulares del sujeto de derecho.<sup>18</sup> Así, en el caso del registro del nacimiento, dicho tribunal ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación las condiciones tanto jurídicas como administrativas que les hagan **accesible** el ejercicio de este derecho,<sup>19</sup> toda vez que los miembros de estas comunidades suelen enfrentarse a serios impedimentos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones. Así, es especialmente importante la implementación de mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos.<sup>20</sup>

Adicionalmente, tanto la Constitución como los tratados hacen hincapié en la necesidad de que el registro se lleve a cabo **inmediatamente** después del nacimiento, pues diversos organismos internacionales han detectado que la omisión de la inscripción del nacimiento genera en los niños una especial vulnerabilidad frente a los siguientes riesgos:

- **Niños con discapacidad.** Los niños con discapacidad son vulnerables de forma desproporcionada a que no se los inscriba en el registro al nacer, lo cual tiene profundas consecuencias para el disfrute de sus derechos humanos, pues no sólo los priva de la ciudadanía sino también del acceso a la atención de la

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 2015.

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 189. Idénticas consideraciones fueron reiteradas por el Tribunal Interamericano al fallarse el *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 250.

<sup>20</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafos 191 y 193.



salud y la educación.<sup>21</sup> Los niños con discapacidad cuyo nacimiento no se escribe en el registro corren un mayor riesgo de descuido, institucionalización y muerte, pues al no existir ningún registro oficial de su existencia, ésta puede ocurrir con relativa impunidad.<sup>22</sup>

- **Niños indígenas.** Existe un mayor número de niños indígenas que no son inscritos en el registro de nacimiento, lo cual los expone a un mayor riesgo de apatridia. Por tanto, los Estados deben tomar medidas especiales para la debida inscripción de los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas.<sup>23</sup>
- **Niños con VIH/SIDA.** Los documentos de identidad tienen una importancia crítica para los niños afectados por el VIH/SIDA, pues ello guarda relación con que sean reconocidos como personas ante la ley, en particular en materia de sucesión, enseñanza y servicios de sanidad y disminuye la posibilidad de que sean vulnerables a malos tratos y explotación, sobre todo cuando están separados de sus familias por causa de enfermedad o muerte.<sup>24</sup>
- **Niños que son víctimas de venta, trata y secuestro.** La venta y trata es frecuente en niños abandonados y separados de sus familias. Cuando los niños no se encuentran registrados son especialmente vulnerables. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño estima que un registro universal de los nacimientos puede ayudar a combatir esta violación de derechos.<sup>25</sup>
- **Niños migrantes.** Los hijos de los migrantes en situación irregular, particularmente los nacidos en un Estado que no reconoce su existencia, son vulnerables toda su vida, pues la identidad jurídica es un prerrequisito para acceder a diversos derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9. Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

<sup>22</sup> Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1. Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD-GC-1, p. 43.

<sup>23</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención CRC-GC-11, párrafos 41 y 42.

<sup>24</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General 3. El VIH/SIDA y los derechos del niño, CRC-GC-3, p. 32.

<sup>25</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 7. Realización de los derechos de los niños en la primera infancia, CRC-GC-7, p. 36.

<sup>26</sup> Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General 2, Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW-GC-2, p. 79.



En suma, la obligación de garantizar el derecho al registro del nacimiento se nutre de contenido tanto de fuente internacional como constitucional, y conlleva para el Estado el deber de realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro universal, accesible, gratuito e inmediato de los nacimientos, prestando especial atención a las necesidades de las comunidades que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y respondiendo de manera flexible a las circunstancias particulares de las familias.

## II. Análisis de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahucan y de Cuautla.

A la luz de lo expuesto anteriormente, difiero de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero que existen casos en que la inscripción de los nacimientos fuera de la oficina del Registro Civil y a domicilio, lejos de constituir servicios públicos adicionales al registro, son medidas indispensables para garantizar el acceso a un registro universal que sea gratuito e inmediato, por lo que era necesario introducir excepciones cuidadosamente diseñadas para no hacer nugatorio el derecho.

Como punto inicial debe destacarse que uno de los temas centrales de discusión de la reforma que incorporó el derecho a la identidad y al registro del nacimiento inmediato y gratuito a nuestra Ley Fundamental, fue la existencia de barreras "*de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos*",<sup>27</sup> es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

<sup>27</sup> En efecto, del dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

"Además, el informe intitulado 'Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209(sic)' elaborado por la Unicef y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien, que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.**"



En estas condiciones, el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados debe girar en torno a la satisfacción de la obligación de garantizar que el registro del nacimiento sea universal, accesible, gratuito e inmediato, tomando en especial consideración la afectación que implica el incumplimiento de este derecho para las poblaciones más vulnerables, así como las diferentes barreras que obstaculizan su acceso al registro.

En este sentido, los preceptos combatidos establecen el cobro del **registro de nacimiento** fuera de la oficina del Registro Civil y a domicilio.

Como puede verse los preceptos impugnados establecen supuestos en los que se exige el cobro de derechos por el registro de nacimiento y la expedición del acta respectiva **en términos absolutos**, esto es, las leyes de ingresos combatidas no contemplan un sistema que sea flexible y que responda a las circunstancias de distintos grupos de la población, ni tampoco considera las barreras de índole geográfica, económica, administrativa o cultural a las que se enfrentan los grupos vulnerables, como indígenas, migrantes, o bien, que habitan zonas rurales, remotas o fronterizas.

En efecto, al adoptar las medidas legislativas para regular el registro de nacimiento y la expedición de actas en los respectivos Municipios en supuestos distintos al registro en las oficinas respectivas y dentro de horas hábiles, el legislador estableció reglas absolutas, abarcando supuestos en los que el cobro de derechos deriva en una violación frontal a la gratuidad del registro debido a las circunstancias especiales del caso, **por lo que nos encontramos ante normas cuyo ámbito resulta sobre inclusivo**.<sup>28</sup>

Por ejemplo, podemos pensar, entre otros casos, en mujeres indígenas que se trasladan a lugares apartados para dar a luz en hospitales públicos, donde el tiempo de estancia es corto y puede no coincidir con los horarios ordinarios del Registro Civil. Me parece que son precisamente estos supuestos los que busca garantizar el artículo 4o. constitucional, de modo que una ley que no contempla estos escenarios es contraria al propósito que guarda la Ley Fundamental.

Realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro accesible, inmediato, gratuito y universal de los nacimientos es un deber que corresponde en primera instancia al Estado Mexicano y, en esta medida, resulta incongruente prever normas que limiten la gratuidad a los registros llevados a cabo en oficinas del Registro Civil y en horas hábiles, sin establecer excepciones para casos urgentes, o el

<sup>28</sup> Bayón, Juan Carlos, "Sobre la racionalidad de dictar y seguir reglas", *Doxa* 19 (1996), pp. 143 a 162.



caso de niños registrados por la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, por mencionar algunas posibilidades.

En este sentido, los supuestos de cobro contenidos en las leyes impugnadas no pueden considerarse en todos los casos como un servicio adicional, un valor agregado, ni mucho menos una comodidad, como consideró la mayoría del Tribunal Pleno. Los diagnósticos de los Sistemas del Registro Civil en América Latina coinciden en la necesidad de dejar de considerar al Registro Civil sólo como una fuente de ingresos del poder público,<sup>29</sup> pues ello constituye un importante obstáculo para la universalización de la inscripción de los nacimientos y la consecuente erradicación del subregistro. Por el contrario, bajo la perspectiva de los derechos humanos, el registro de los nacimientos constituye un servicio gratuito que, si bien es un derecho por su propio pie, cumple una función de garantía del derecho a la identidad<sup>30</sup> y que debe diseñarse de manera que se tomen en cuenta las circunstancias que pueden dificultar el acceso inmediato al registro.

En suma, considero que en el contexto geográfico y socioeconómico en el que se desenvuelve un enorme porcentaje de la población, las autoridades tienen el deber de delinear normas que permitan lograr un registro que sea gratuito, accesible e inmediato; de lo contrario no sólo se desconoce el propósito del artículo 4o. constitucional, **sino que invisibiliza los obstáculos y los riesgos a los que se enfrentan muchos mexicanos, reproduciendo la brecha de desigualdad.**

Por ello, la cobertura del derecho a la gratuidad en el registro no se encuentre acotado a que este acto se lleve a cabo en las oficinas y en las horas ordinarias de trabajo del Registro Civil; por el contrario, el registro debe ser gratuito independientemente de la modalidad y características del acto.

En estas condiciones, considero que debió declararse la invalidez de los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatláhuacan y 17.1, inciso a), numeral 2, subinciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, pues todos ellos cobran derechos por concepto de "servicios adicionales" en el registro de nacimiento.

Este voto se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>29</sup> Acosta Urquidí, Mariclaire, Burstein, John (2006), *¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.

<sup>30</sup> Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Diagnóstico del Marco Jurídico Institucional y Administrativo de los Sistemas de Registro Civil en América Latina*, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Washington D.C., 2010, pp. 47-49.



**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 PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.**

**III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.**

**IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.**

**V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE, DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA; SIGNIFICATIVA; CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA, Y TRANSPARENTE.**

**VI. 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.**



**VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 748, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 782, 783 Y 784 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FALTA DE CONSULTA A ESTOS GRUPOS VULNERABLES SOBRE CUESTIONES QUE LES ATAÑEN, VULNERA SUS DERECHOS E IMPIDE UNA VERDADERA INCLUSIÓN QUE RESPETE LA AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA Y DERECHO A LA PARTICIPACIÓN, COMO PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA IGUALDAD INCLUSIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 748, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 782, 783 Y 784 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. 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 NÚMERO 748, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 782, 783 Y 784 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 748, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 782, 783 Y 784 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 295/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

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

Por la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 295/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –por conducto de su presidenta– en contra del Decreto Número 748, por el que se reformaron los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza,<sup>1</sup> publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte.

#### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. **Presentación de la demanda.** El diecinueve de noviembre de dos mil veinte,<sup>2</sup> María del Rosario Piedra Ibarra –en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH)– promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 748,<sup>3</sup> mediante el

<sup>1</sup> "Artículo 782. Es válido el testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes."

"Artículo 783. Siempre que una persona con discapacidad psicosocial pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de este cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al Juez que corresponda."

"Artículo 784. El Juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos alienistas, para que examinen a quien pretende hacer testamento y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente."

<sup>2</sup> Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>3</sup> Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de octubre de dos mil veinte.



cual se reformaron diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**2. Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran violados.** La CNDH señala que el decreto impugnado transgrede los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>4</sup> y, V de la Conven-

---

<sup>4</sup> "Artículo 4.

**"Obligaciones generales**

"...

"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."

**"Artículo 5.**

**"Igualdad y no discriminación**

"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

**"Artículo 12.**

**"Igual reconocimiento como persona ante la ley**

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano



ción Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>5</sup>

3. En específico, la Comisión actora alega que, al regular un procedimiento para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad psicosocial, sin llevar a cabo una consulta, se vulnera tanto el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, como el reconocimiento de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad.

4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la CNDH expone dos conceptos de invalidez en los cuales argumenta lo siguiente:

**a) Primer concepto de invalidez.** El decreto impugnado vulnera el derecho previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención). Al respecto, el precepto establece que los Estados tienen la obligación de celebrar consultas estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad cuando elaboran y aplican legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les atañen. Sin embargo, en este caso, dicha consulta no se llevó a cabo.

---

judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

<sup>5</sup> **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.**

**"Artículo V.**

"1. Los Estados Partes 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.

"2. Los Estados Partes crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad."



(i) El derecho a la consulta está estrechamente relacionado con el modelo social de discapacidad, con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad ante la ley y con el derecho a la participación, es uno de los pilares de la Convención. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

(ii) Para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, este grupo poblacional debe ser escuchado. Por tanto, la consulta previa no es una mera formalidad, sino que es una garantía primaria de defensa de sus derechos. Si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho y obligación estatal es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

(iii) Las modificaciones al Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza (que tienen por objeto regular dentro del sistema coahuilense lo relativo a la capacidad para testar de las personas con discapacidad psicosocial, para lo cual prevé un procedimiento especial para determinar la validez del testamento) implican cuestiones que impactan directamente a las personas con discapacidad, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con este grupo poblacional o sus representantes. El no hacerlo implica desconocer su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les aluden directa e indirectamente.

(iv) Del análisis del proceso legislativo, que culminó con la publicación del decreto impugnado, no se advierte que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en México, lo cual se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados en disposiciones que le afectan de manera directa. Por tanto, la norma resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional y convencional.

**b) Segundo concepto de invalidez.** El decreto impugnado y los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vulne-



ran el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones por lo que se refiere a la capacidad para testar. Las disposiciones impiden el ejercicio de la capacidad jurídica en un plano de igualdad y resultan contrarias al modelo social de discapacidad.

(i) Al margen de la consulta, la CNDH precisa que las disposiciones impugnadas que regulan el procedimiento para que las personas que viven con alguna discapacidad psicosocial puedan otorgar su testamento, constituye el ejemplo prototípico del modelo médico de discapacidad, en el cual se da por supuesto que las personas con discapacidad no pueden vivir de forma independiente y, con ello, se vulnera el derecho a la capacidad jurídica.

(ii) Las disposiciones establecen que será válido el testamento de las personas con discapacidad psicosocial en un intervalo de lucidez, cuando éste sea solicitado por su tutor o algún familiar y autorizado por el juzgador o juzgadora ordinario, con asistencia de dos médicos alienistas que examinen y dictaminen el estado mental del otorgante.

(iii) Ello significa que, por regla general, el testamento de una persona con discapacidad psicosocial carece de validez, pero la adquiere de forma excepcional al cumplir con el procedimiento previsto en las normas impugnadas; esto es, que un tercero (tutor o algún familiar) lo solicite por escrito ante una autoridad jurisdiccional, y que ésta nombre a dos médicos alienistas para que examinen a la persona con discapacidad psicosocial y dictaminen sobre su estado mental y su capacidad para testar en forma válida.

(iv) La redacción de los preceptos refleja un enfoque médico y de diagnóstico que hace caso omiso de las deficiencias que presenta la sociedad circundante, de modo que se enfocan en el individuo que vive con una discapacidad psicosocial y presuponen que es una persona que carece de lucidez necesaria para realizar este acto jurídico.

5. **Admisión y trámite.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción



de inconstitucionalidad 295/2020<sup>6</sup> y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento.<sup>7</sup>

6. El mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que rindieran sus respectivos informes; así como al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su función correspondiera.

**7. Informe del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.** El vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso de Coahuila,<sup>8</sup> en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió el informe requerido<sup>9</sup> –junto con las pruebas documentales del proceso legislativo– en el cual expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

**a)** La reforma no vulnera el derecho a la consulta, ya que aborda una cuestión terminológica que no impacta en el reconocimiento o afectación de los derechos de las personas con discapacidad. Más aún, la finalidad última del decreto que se impugna es evitar la discriminación hacia ese sector y propiciar la igualdad.

**b)** En el análisis de regularidad constitucional y convencional de la normativa impugnada debe optarse por una interpretación conforme, a la luz de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, y así favorecer una solución jurídica que haga la norma más operativa conforme a su finalidad y al modelo social y de derechos humanos.

<sup>6</sup> Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte.

<sup>7</sup> De conformidad con lo determinado en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>8</sup> Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el once de enero de dos mil veintiuno.

<sup>9</sup> El Congreso del Estado y su representante fue notificado el dos de diciembre de dos mil veinte. Esta notificación surtió efecto el tres del mismo mes y año, por lo que el plazo de quince días corrió del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno.



c) En la reforma, no se niega la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, sino que se proporciona acceso al apoyo que necesitan para ejercerla y para la toma de decisiones, con el fin de que puedan ejercer plenamente y por sí mismas su autonomía y todos sus derechos. Por lo mismo, las normas implican la prestación de apoyos en el ejercicio de la capacidad jurídica, de conformidad con la Convención.

**8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** El consejero jurídico del Gobierno de Coahuila rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de la entidad y expresó el siguiente razonamiento:<sup>10</sup>

a) De conformidad con los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Local es deber del gobernador sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal. De ello se deduce que la autoridad informante no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

b) Las modificaciones que surgen con el decreto impugnado tienen como finalidad ajustar la normativa a los derechos fundamentales de la vida, la salud, la integridad personal, la dignidad, la no discriminación y la igualdad, entre otros, de tal manera que atender a la solicitud implicaría una parálisis legislativa que vulneraría el principio de progresividad.

**9. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos,<sup>11</sup> se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dos de febrero de dos mil veintiuno.

El Poder Ejecutivo del Estado y su representante fue notificado el dos de diciembre de dos mil veinte. Esta notificación surtió efecto el tres del mismo mes y año y el plazo de quince días corrió del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno. De los autos se advierte que la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado depositó su informe justificado en la Oficina de Correos de México el doce de enero de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> El uno de marzo de dos mil veintiuno se recibieron alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su delegada (según el sello fijador del escrito presentado). Por su parte, el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se recibieron alegatos del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (según el sello fijador del escrito presentado).

<sup>12</sup> Por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.



## II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad,<sup>13</sup> pues, en el caso, se plantea la posible contradicción entre el parámetro de regularidad constitucional y la reforma a diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

## III. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>14</sup> señala que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. Además, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Conforme a estos lineamientos, resulta que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera **oportuna**. La reforma impugnada –emitida por el Decreto Número 748– fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el **veinte de octubre de dos mil veinte** y, de la lectura de las constancias, se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **diecinueve de noviembre de dos mil veinte**.<sup>15</sup> Así, si el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles veintuno de octubre al jueves diecinueve de noviembre de dicho año, este Tribunal Pleno concluye que se promovió dentro del plazo oportuno.

<sup>13</sup> De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

<sup>14</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

<sup>15</sup> Tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 295/2020.



#### IV. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH. Lo anterior lo acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, documento que obra en autos.<sup>16</sup> En consecuencia, el asunto se presentó por órgano legitimado y por su debida representante, quien se encuentra debidamente facultada.<sup>17</sup>

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

14. Este Tribunal Pleno advierte que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza no hicieron valer causales de improcedencia en sus informes. En consecuencia, dado que las partes no alegaron ninguna causal, ni se aprecia alguna otra de oficio, se procederá con el estudio de la cuestión planteada.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO

15. Como se ha relatado, la accionante plantea dos conceptos de invalidez en contra del decreto que reforma el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza:

<sup>16</sup> Cfr. Anexos en el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad 295/2020.

<sup>17</sup> En atención al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta 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; ..."



a) En esencia, su primer argumento está encaminado a probar la inconveniencia del decreto impugnado por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, debido a que el Congreso de Coahuila de Zaragoza –como admitió al rendir su informe– no llevó a cabo consulta alguna a la población con discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación del Decreto 748.

b) Adicionalmente, la Comisión actora señala que los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil –los cuales fueron motivo de la reforma impugnada– prevén un procedimiento especial para reconocer la validez del testamento hecho por una persona con discapacidad, lo cual vulnera su derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones y remite al modelo médico de discapacidad.

16. Por ser una cuestión de estudio preferente y remitir a una formalidad esencial del procedimiento legislativo, en primer lugar, se determinará si la ley reformada debió ser sujeta a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a la participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, a partir de estos parámetros, se procederá a estudiar el caso concreto (B).

#### **A. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la obligación correlativa de las autoridades del Estado**

17. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la Convención") que establece lo siguiente:

4.3. 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.



18. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,<sup>18</sup> este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado: (i) Con el modelo social de discapacidad, (ii) Con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

19. Así, **en primer lugar**, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda–,<sup>19</sup> favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

<sup>18</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>19</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro digital: 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescendencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes



20. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etcétera, frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos.<sup>20</sup> Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

21. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

22. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por tanto, **la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.**

23. **En segundo lugar**, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de au-

---

razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades."

<sup>20</sup> Palacios, Agustina. "El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad" en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por Caicedo Tapia Danilo y Porras Velasco Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010, página 390.



tonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a),<sup>21</sup> su derecho de igualdad (artículos 5<sup>22</sup> y 12<sup>23</sup> de la misma Convención, entre otros) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)<sup>24</sup> que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros."

---

<sup>21</sup> **"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."

<sup>22</sup> **"Artículo 5.**

**"Igualdad y no discriminación**

"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

<sup>23</sup> **"Artículo 12.**

**"Igual reconocimiento como persona ante la ley**

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas."

<sup>24</sup> **"Artículo 3.**

**"Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad."



24. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político.<sup>25</sup> Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica,<sup>26</sup> lo cual resuena en su participación.

25. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

26. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia; b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político; y, c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia.<sup>27</sup>

27. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales

---

#### **"Artículo 29.**

#### **"Participación en la vida política y pública**

"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: ..."

<sup>25</sup> Del Águila, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71

<sup>26</sup> Palacios, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

<sup>27</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.



de las personas con discapacidad.<sup>28</sup> Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños y niñas.

28. **Finalmente**, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad.<sup>29</sup> Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención**.

29. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de otros diversos derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las

<sup>28</sup> Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 362, número de registro digital: 2018746, de título, subtítulo y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."

<sup>29</sup> Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 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*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.



acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

30. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad, pues, en atención al artículo 1o. constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

31. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad.<sup>30</sup> Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

32. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la acción **de inconstitucionalidad 33/2015**,<sup>31</sup> ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

<sup>30</sup> Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de 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. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra.



33. Sentado lo anterior, es preciso hacer dos comentarios: uno, en relación con la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos permite interpretar la porción normativa que exige consultar frente a todas las "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" (A.1) y, la segunda, con respecto a las características que deben colmar los ejercicios de consulta para que se garantice efectivamente este derecho-deber de naturaleza convencional en el proceso legislativo (A.2).

### A.1 Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

34. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 212/2020–,<sup>32</sup> la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016–,<sup>33</sup> o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

35. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que **existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad.**<sup>34</sup> Ello incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad, deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

<sup>32</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>33</sup> Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>34</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)*, *Op. Cit.*, párrafo 15:

"15. ... 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. ..."



36. Por lo anterior, las "cuestiones relacionadas" **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad.** Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales.<sup>35</sup>

37. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad **no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar** –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, **sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.**

38. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

39. Ahora bien, partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,<sup>36</sup> el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían**

<sup>35</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)*, *Op. Cit.*, párrafo 19.

<sup>36</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.



**ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

40. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, **se deberá invalidar las normas que les atañe, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

41. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,<sup>37</sup> 193/2020,<sup>38</sup> 176/2020,<sup>39</sup> 179/2020,<sup>40</sup> 214/2020<sup>41</sup> y 186/2020,<sup>42</sup> por mencionar algunos.

<sup>37</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once 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.

<sup>41</sup> Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once 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.



## A.2 Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad

42. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,<sup>43</sup> esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

**a) La consulta 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 de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria 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.

**b) La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad,<sup>44</sup> atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

**c) La participación debe ser efectiva.** La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo

<sup>42</sup> Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once 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.

<sup>43</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>44</sup> Para dar contenido y establecer qué se entiende por "organizaciones que representan a las personas con discapacidad" preferentemente se debe seguir los estándares que se establecen en la Observación General Número 7 (2018), del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.



debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.

**d) La consulta debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios web de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios 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.

**e) La consulta debe ser informada.** Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

**f) La consulta debe ser significativa.** En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.



**g) La consulta debe ser 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, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

43. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisivos. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final.<sup>45</sup>

Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, 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.

## **B. Análisis de la reforma al Código Civil de Coahuila de Zaragoza**

44. A partir de las consideraciones desarrolladas, procederemos a determinar si en este caso se actualiza el derecho y la correlativa obligación a la consulta para las personas con discapacidad y, en consecuencia, si las y los legisladores del Estado de Coahuila de Zaragoza vulneraron este derecho del parámetro de regularidad constitucional.

45. En esencia, el decreto impugnado por la CNDH –los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza– prevé el procedimiento que se debe seguir para decretar la validez del testamento otorgado por una persona con discapacidad psicosocial. Este procedimiento requiere que la persona con discapacidad "esté en periodo de lucidez", que "el tutor o, en su

<sup>45</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)*, *Op. Cit.*, párrafo 28.



defecto, cualquier miembro de su familia presente por escrito una solicitud al Juez que corresponda" y que dos médicos alienistas examinen a la persona "y dictaminen acerca de su estado mental y su capacidad de testar válidamente."

46. Dentro de este procedimiento, la reforma implicó las siguientes modificaciones: (i) la sustitución del término de "demente" por la noción de "persona con discapacidad psicosocial"; (ii) la especificación de que los médicos que examinan el estado mental de la persona con discapacidad lo hacen para efectos de reconocerles la capacidad de testar y deben ser médicos alienistas; y, (iii) la eliminación de la referencia que las normas hacían sobre la persona con discapacidad como un "enfermo". Estas modificaciones se hacen patentes en los artículos reformados, los cuales se transcriben a continuación:

Preceptos antes de la reforma	Cambios con la reforma del 20 de octubre de 2020
" <b>Artículo 782.</b> Es válido el testamento hecho por <b>un demente</b> en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes."	" <b>Artículo 782.</b> Es válido el testamento hecho por <b>una persona con discapacidad psicosocial</b> en un intervalo de lucidez, con tal de que se observen las prescripciones establecidas en los artículos siguientes."
" <b>Artículo 783.</b> Siempre que <b>un demente</b> pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de éste cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al Juez que corresponda."	" <b>Artículo 783.</b> Siempre que <b>una persona con discapacidad psicosocial</b> pretenda hacer testamento en un intervalo de lucidez, el tutor y en defecto de este cualquier miembro de la familia de aquél, presentará por escrito una solicitud al Juez que corresponda."
" <b>Artículo 784.</b> El Juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos, <b>de preferencia alienistas</b> , para que examinen <b>al enfermo</b> y dictaminen acerca de su estado mental."	" <b>Artículo 784.</b> El Juez al recibir la solicitud mandará formar expediente y nombrará dos médicos <b>alienistas</b> , para que examinen a <b>quien pretende hacer testamento</b> y dictaminen acerca de su estado mental y <b>su capacidad de testar válidamente.</b> "

47. De lo señalado en sus informes –así como del proceso legislativo– se desprende que, con la reforma impugnada, las y los legisladores del Estado de Coahuila de Zaragoza buscaban adecuar el léxico de la legislación local para



hacerlo acorde con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el modelo social de derechos humanos. Con ello, se quería evitar la reproducción de términos peyorativos, como "demente", que implican estereotipos, prejuicios y discriminación,<sup>46</sup> así como expresar la variedad de manifestaciones de la discapacidad psicosocial que no se reducen a la demencia.<sup>47</sup>

48. Se pretendía, además –según la interpretación de la autoridad legislativa– reafirmar un sistema de apoyos y salvaguardias para que las personas con discapacidad psicosocial ejerzan su capacidad jurídica para expresar su voluntad en un testamento válido.<sup>48</sup> Asimismo, el órgano legislativo tenía la intención de "dar claridad a los trámites previstos para ejercer el derecho a testar, al señalar que los médicos que auxilien en la valoración de la persona que desea testar sean de especialidad alienistas."

<sup>46</sup> "La iniciativa que resultó en el decreto impugnado (así como la exposición de motivos del decreto), señala que el Código Civil antes de la reforma "mantiene términos peyorativos como el de demente en los artículos que regulan el derecho de las personas que tienen algún trastorno mental o grado de discapacidad para otorgar testamento, ofendiendo con ello su dignidad". También se señaló que "es lamentable que a más de 10 años de que nuestro país suscribió el Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se sigan sin ajustar sus leyes locales a dichos mecanismos ... se han manifestado una serie de observaciones al país urgiéndolo a atender medidas específicas, entre ellas, el lenguaje ofensivo en los Códigos Civiles estatales". "Considerando lo anterior y en vista a que el modelo de derechos humanos promueve la eliminación de prejuicios y estigmas en torno a las personas con discapacidad, se estima necesario reformar nuestra legislación a fin de utilizar un lenguaje no ofensivo y no discriminatorio para referirse hacia ellas." Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila y sus anexos.

<sup>47</sup> La Comisión dictaminadora reiteró que "la problemática en la redacción del ordenamiento radica en el lenguaje empleado para referirse a las personas con esta condición" "la demencia es sólo uno de los trastornos mentales que pueden presentarse en un individuo afectado su capacidad cognitiva, más no la única, por lo que no sólo la redacción actual otorga un trato despectivo que vulnera la dignidad humana del individuo que padece este trastorno, sino que también deja fuera un amplio espectro de enfermedades que pueden presentarse afectando la capacidad de testar de las personas". Lo anterior también se plasmó en la exposición de motivos de la reforma en cuestión. Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila y sus anexos.

<sup>48</sup> "[Con la reforma] no se niega a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que se proporciona acceso al apoyo que necesitan para ejercer su capacidad jurídica y para la toma de decisiones, asumiendo que cada tipo de discapacidad requiere de unas medidas específicas en virtud de la condición particular de la persona ... la prestación de apoyos es un mecanismo establecido en la Convención para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en todas las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica, como lo afijado (sic) en dichos numerales este Congreso Coahuilense". Cfr. Informe justificado del Congreso del Estado de Coahuila, página 28.



49. De ahí que, tanto el Congreso, como el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila hayan considerado que la reforma no afecta –y al contrario, beneficia– a las personas con discapacidad, lo cual –desde su perspectiva– justifica la ausencia de consulta durante el proceso legislativo. **Este Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado.**

50. Para llegar a esta conclusión, se articulará brevemente por qué las modificaciones que sufrió el Código Civil para el Estado de Coahuila implican cuestiones que directamente conciernen a las personas con discapacidad, así como a su derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones y, por tanto, son susceptibles de afectarles.

**B.1. La reforma no sólo implica una cuestión terminológica, sino que trae implícita la intención de seguir un cambio de modelo de abordaje de la discapacidad, cuestión que está relacionada con los derechos de las personas con discapacidad**

51. En su informe, la autoridad legislativa del Estado de Coahuila señala que, en la reforma impugnada, no hacía falta llevar a cabo un proceso de consulta, pues ésta aborda una cuestión meramente terminológica que no impacta en el reconocimiento o afectación de los derechos de las personas con discapacidad.

52. Al respecto, es importante reiterar lo que se desarrolló en el apartado anterior de esta ejecutoria. El derecho a la consulta se actualiza no sólo en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad (esas prácticas en principio estaría prohibidas por la Convención y la Constitución), sino en todos los casos que impliquen el reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad; lo anterior incluye las medidas legislativas que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad.

53. En el modelo social de discapacidad la prioridad es la dignidad de las personas con discapacidad.<sup>49</sup> El instrumento jurídico que se considera como el

<sup>49</sup> Véanse, entre otros, los siguientes asuntos: amparo en revisión 410/2012, resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil doce (ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea); amparo en revisión



paradigma normativo del modelo social y de derechos es la Convención. Con la aprobación de este instrumento se abandonó la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoció su personalidad, capacidad jurídica y condición como sujeto de derechos.<sup>50</sup>

54. El uso de la terminología de discapacidad está íntimamente relacionado con el modelo de abordaje. Los cambios terminológicos también han evidenciado un cambio de enfoque de las personas con discapacidad: del modelo médico de padecimientos, el paternalismo y la sustitución de la voluntad, al empoderamiento, la autonomía y la inclusión basada en la garantía efectiva de la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales.

55. Los conceptos de discapacidad y de persona con discapacidad parten del reconocimiento de la dignidad de las personas y de las normas jurídicas de origen nacional e internacional aplicables en la materia.<sup>51</sup> Uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos en el modelo social de la discapacidad implica el reconocimiento pleno de la capacidad jurídica y su derecho a tomar las decisiones que directamente les atañe. Se trata de reemplazar el modelo sustitutivo de la voluntad por un modelo de autonomía y, en caso de ser necesario, de apoyos en la toma de decisiones.

56. El modelo de abordaje de la discapacidad con enfoque de derechos humanos se aleja del proteccionismo o paternalismo y disocia a la discapacidad del término enfermedad. En la parte medular de este modelo está el reconocimiento de la dignidad y de la autonomía de las personas con discapacidad y su titularidad de derechos, los cuales pueden ejercer efectivamente en igualdad de condiciones que el resto de la población y sin discriminación alguna.

---

159/2013, resuelto el dieciséis de octubre de dos mil trece (ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea); amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el catorce de enero de dos mil quince (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena); amparo en revisión 1043/2015, resuelto el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena).

<sup>50</sup> Tal como lo estableció la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto el catorce de enero de dos mil quince por mayoría de cuatro votos (ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena).

<sup>51</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, segunda edición, 2014, pág. 14.



57. El lenguaje y, en específico, el lenguaje jurídico tiene un papel normativo fundamental. Con él se categoriza y se nombran realidades, se tiene la posibilidad de visibilizar y contribuir a que personas y grupos de población históricamente discriminados sean reconocidas en sus derechos. Al respecto, la denominación de categorías que buscan englobar o referirse a un sector de las personas con discapacidad debe seguir los principios derivados de la Convención –el reconocimiento de la autonomía, la independencia, la igualdad inclusiva y el derecho a la participación–.

58. Esto quiere decir que el modelo social de derechos humanos no sólo informa el contenido de la Convención, sino que las mismas modificaciones o reformas que se hagan con el objetivo de implementar la Convención –como lo es la adecuación terminológica para evitar prejuicios y estigmas– implican un cambio de paradigma y una oportunidad para actualizar efectivamente el derecho a participación de las personas con discapacidad. De esta manera se reconocerá su autonomía y su capacidad de decisión sobre lo que anteriormente se decidía sin tomarles en cuenta. Este aspecto cobra especial relevancia, al manifestar la manera en que las legislaciones pretenden regular el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica que, entre otras cuestiones, se actualiza en la capacidad para testar válidamente.

59. Por lo anterior, las autoridades deben 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, lo cual incluye, cuando las nombren. Esto es especialmente relevante en los casos de las personas con discapacidad, las cuales han sido sujetas históricamente a denominaciones estigmatizantes y excluyentes<sup>52</sup> que corresponden a una visión de la discapacidad que no encuentra cabida en nuestro modelo constitucional y que atenta contra la dignidad humana. De ahí que, como se ha desarrollado de manera previa, la igualdad inclusiva tenga una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos y los prejuicios.

<sup>52</sup> Por ejemplo, se les nombró inválidos, disminuidos, locos, retrasados, deficientes, u otros términos en diminutivo –enanito, por ejemplo– que no corresponden a la dignidad humana.



60. Por eso, no basta sólo nombrar y categorizar desde la heteronomía –lo cual, incluso puede tener resabios con modelos médico-rehabilitadores–, sino que se debe consultar a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan. Con ello, se les dará un auténtico lugar como sujetos de derechos con capacidad jurídica y poder de decisión.

## **B.2. Las decisiones sobre la capacidad jurídica, los apoyos o salvaguardias son cuestiones que están íntimamente relacionadas con las personas con discapacidad y, por tanto, deben estar sujetas a consulta**

61. Como se ha señalado en el **amparo directo 4/2021**,<sup>53</sup> la capacidad jurídica consiste, tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad de goce) como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones (capacidad de ejercicio). Ciertamente, la capacidad jurídica y la toma de decisiones (autonomía de la voluntad)<sup>54</sup> son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica,<sup>55</sup> pero también tiene su impacto en la vida cotidiana. Si bien ambos –capacidad jurídica y autonomía de la voluntad– parten de una tradición civilista, se han proyectado como derechos fundamentales de especial relevancia para las personas con discapacidad. Lo anterior incluso se reconoce por la autoridad legislativa al rendir su informe.<sup>56</sup>

62. La Convención obliga a llevar a cabo la consulta frente a todas las medidas legislativas o administrativas que versen sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad –ya sea directa o indirectamente– y, para ello, promueve una interpretación amplia que maximice los derechos de este grupo poblacional.

<sup>53</sup> Fallado por la Primera Sala en sesión de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta) y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>54</sup> La interpretación que debe darse al artículo 12 de la CDPD, se encuentra plasmada en la *Observación general No. 1 (2014), artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

<sup>55</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Capacidad jurídica*, tomo IV, 2013.

<sup>56</sup> Cfr. Informe de la autoridad legislativa, pág. 26.



63. El artículo 12 de la Convención<sup>57</sup> no permite negar la capacidad jurídica basándose en la deficiencia, esto es, de modo discriminatorio, sino que exige se proporcione el apoyo necesario para su ejercicio. El derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas, en razón de su condición humana y que ésta debe mantenerse para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás. Bajo esta óptica, la prestación de apoyos es un mecanismo establecido en la Convención para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de la capacidad jurídica.<sup>58</sup>

64. Este Tribunal Constitucional advierte que no se debe negar a las personas con discapacidad su capacidad jurídica, sino que debe proporcionárseles acceso al apoyo que necesiten para ejercer su capacidad jurídica y para la toma de decisiones,<sup>59</sup> es decir, el sistema de apoyos y salvaguardias no implica un

<sup>57</sup> **"Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley**

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de su vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardas adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardas asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardas serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

<sup>58</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Guía para la inclusión de personas con discapacidad*, octubre de 2018, pág. 51 y ss.

<sup>59</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 1 (2014), artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, pág. 5.



modelo de sustitución de la voluntad (basado en la interdicción o la presencia de un tutor o tutriz), ni tampoco implica un enfoque médico de la discapacidad (que la observa como un padecimiento que debe ser detectado por personal médico). Por tanto, el sistema de apoyos debe ser diseñado a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona, la interacción entre su deficiencia y las barreras sociales.

65. Asimismo, como se ha dejado claro en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con diversidades funcionales y barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto.<sup>60</sup>

66. Sin embargo, al llevar a cabo este tipo de prácticas con intención inclusiva y protectora, las autoridades no deben desconocer los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos, el derecho a la consulta estrecha y participación activa en las cuestiones que refieran a esta población en situación de vulnerabilidad.

67. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, permite a los Estados, primero, tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas de este grupo poblacional sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás, y, segundo, 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.<sup>61</sup>

68. En resumen, la desatención a principios y derechos de las personas con discapacidad y, sobre todo, la falta de consulta a las personas con disca-

<sup>60</sup> Palacios, Agustina pág. 393 y 394

<sup>61</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General Número 7 (2018) ... Op. Cit.*, párr. 18. Véase también A/HRC/31/62, párr. 64.



pacidad sobre cuestiones que les atañen vulnera los derechos de este grupo e impide una verdadera inclusión que respete la autonomía, independencia y derecho a la participación como principios básicos de la igualdad inclusiva.

69. En conclusión, el hecho de que el Congreso del Estado de Coahuila no llevara a cabo una consulta estrecha y participativa con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan frente a cuestiones directamente relacionadas con ellas –como lo es la implementación de la Convención en relación con el modelo de discapacidad que se reconoce en la legislación civil local y consideraciones sobre su capacidad jurídica– es una razón suficiente para que este Tribunal Pleno declare la invalidez total del decreto impugnado en las reformas realizadas a los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil del Estado de Coahuila, sin necesidad de pronunciarse sobre el segundo concepto de invalidez alegado por la Comisión accionante.

## VII. EFECTOS

70. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>62</sup> 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.

71. **Declaración de invalidez.** Conforme al apartado anterior, este Tribunal Pleno declara la invalidez del decreto por el que se reformaron los artículos 782,

<sup>62</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ...

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

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"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."



783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de octubre de dos mil veinte por falta de consulta a personas con discapacidad.

72. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que, en los casos de normas que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

73. Ha de añadirse que en el decreto que aquí se analiza únicamente se reformaron normas que están directamente relacionadas con las personas con discapacidad y su capacidad de testar, entonces es posible declarar su **invalidez total por la falta de consulta a las personas con discapacidad.**

74. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia.<sup>63</sup>

75. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",<sup>64</sup> se estableció que las facultades del Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda" y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

<sup>63</sup> Con fundamento 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.

<sup>64</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.



76. Asimismo, se ha establecido que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o 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).

77. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regularidad constitucional. Así pues, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, entre otras cuestiones,<sup>65</sup> que estos pueden postergarse por un lapso razonable, o inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

78. Cabe puntualizar que, en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos plazos 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 naturales<sup>66</sup> 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.

79. 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 total del decreto

<sup>65</sup> Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

<sup>66</sup> 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 este dos mil veinte.



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.

80. **Efectos vinculatorios específicos.** En este sentido, se vincula al Congreso de Coahuila para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución –fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada– lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad –especialmente a aquellas con discapacidad psicosocial– y, posteriormente, actúe conforme a sus competencias legislativas en atención plena a la participación activa y representativa de las personas con discapacidad.

81. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad deberá tener un carácter abierto y, con ello, se debe dar la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático, incluyente, que busque la participación de las personas de este grupo de atención prioritaria en relación con cualquier aspecto de la regulación que les afecte. Esto será específicamente relevante con relación a la legislación concerniente al reconocimiento de su capacidad jurídica.

82. El plazo establecido permite al Congreso del Estado de Coahuila atender a cabalidad lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin embargo, el plazo no impide que en un tiempo menor el Congreso Local legisle sobre el aspecto invalidado, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y se garantice una participación activa de las personas con discapacidad, en lo individual y/o colectivo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 748, por el que se reforman los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de octubre de dos mil veinte, 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 resolutive al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, 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 Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutive 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 los antecedentes y trámite de la acción de inconstitucionalidad, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

#### **En relación con el punto resolutive 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 apartándose del párrafo cincuenta y dos y con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 748, por el que se reforman los artículos 782, 783 y 784 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial



de dicha entidad federativa el veinte 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 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 Coahuila de Zaragoza. 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.

**Nota:** La tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de noviembre de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de noviembre 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 CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO 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 (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

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

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO DE DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADA POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR CERTIFICACIONES Y BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS CON EXPEDICIÓN DE COPIAS QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI A LOS COSTOS QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO (INVALIDEZ**



DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN



**VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO**



OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, SALVO LA FRACCIÓN I, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR PARAMUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, ASÍ COMO 23, SALVO SU FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ORGANISMO OPERADOR DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, AMBAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE Y EL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, RESPECTIVAMENTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

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

### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 22/2021, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de los Municipios de Ciudad Valles y Rioverde, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, ambos del Estado de San Luis Potosí.



## I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Mediante 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, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los artículos 23 (salvo su fracción VII), de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles, O.P.D.A.P.A.S. y 23 de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador Paramunicipal del Municipio de Rioverde, S.A.S.A.R., ambos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno,<sup>1</sup> publicadas mediante Decretos 0969 y 0974, respectivamente, el 28 de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

2. **Conceptos de invalidez.** La accionante argumenta en su único concepto de invalidez, esencialmente, lo siguiente:

Los preceptos impugnados prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, reproducción en discos compactos, e incluso en memoria USB proporcionada por el propio solicitante, así como por la búsqueda de información en archivos.

Señala que vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Refiere que, tratándose del derecho de acceso a la información pública, impera el principio de gratuidad conforme al cual su ejercicio, por regla general,

<sup>1</sup> Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 22/2021.



debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos; por lo que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Los preceptos impugnados prevén cuotas que no se encuentran justificadas mediante bases objetivas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información, o bien, ni siquiera ameritan el cobro de alguna tarifa, tal como ocurre en los supuestos del cobro por la reproducción de información solicitadas por transparencia sin especificar ningún medio de entrega o por la búsqueda de información en archivos.

Precisa que el legislador no justifica ni hizo referencia a los elementos que sirvieron de base para determinar las cuotas, como puede ser el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros. Esto es, que del proceso legislativo no se advierte cuál fue el criterio para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, toda vez que los cobros para la sola reproducción de información solicitada por transparencia, en copias simples, certificaciones y reproducción en disco compacto, en memoria USB proporcionada por el propio solicitante e incluso por la búsqueda de información en archivo, no se encuentra justificado con una base objetiva, ello implica que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real que implica para los entes públicos la reproducción de la información en los supuestos mencionados, por lo que transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

Adicionalmente refiere que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige las contribuciones, pues al tratarse de derechos por la expedición de copias simples y certificación de documentos, el pago de éstos implica para la autoridad la obligación de que la tarifa establecida,



entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

El cobro de certificaciones también resulta desproporcional, pues respecto del servicio que proporciona el Estado, no puede existir un lucro o ganancia, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Finalmente, considera que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues inhiben la tarea periodística y hacen ilícita esta profesión.

**3. Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 22/2021 y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento.<sup>2</sup>

4. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; 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.<sup>3</sup>

**5. Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el uno de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo Local rindió su informe argumentando, en síntesis, lo siguiente:

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*



Refiere que el artículo 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, hace una distinción entre procedimientos para la obtención de la información (los cuales deben ser gratuitos), y los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue (medios magnéticos, copias simples o certificadas), y a las cantidades erogadas por el traslado para obtenerla o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen un costo.

Que en cuanto al acceso gratuito a la información pública y a las cuotas de reproducción, los artículos 152 y 165, respectivamente, permiten establecer en las leyes correspondientes las cuotas por reproducción de la información pública que se les solicita, pues no corresponden a los procedimientos para la obtención de la información, sino a eventuales costos de los soportes en los que la misma se entregue.

Por tanto, señala que las cuotas establecidas en las normas impugnadas representan los costos de reproducción y entrega de la información que solicita el peticionario.

Aunado a ello refiere que los costos, no constituyen cobros excesivos ni desproporcionales, dado que se justifica mediante una base objetiva y razonable, en virtud de los materiales empleados por los organismos encargados para atender las solicitudes planteadas ante éstos, máxime que las cantidades establecidas resultan iguales a las previstas para el ejercicio fiscal anterior.

**6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo Local rindió su informe exponiendo, en síntesis, los razonamientos que se precisan a continuación:

Que si bien el Poder Ejecutivo se encuentra implicado en la promulgación y publicación de las normas que se impugnan, no se advierte que ellas vulneren derechos fundamentales de manera restrictiva, esto es, violaciones directas de derechos fundamentales, o bien de forma amplia o extensiva, es decir, violaciones directas o indirectas de derechos fundamentales.



7. **Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejo jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

8. **Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos partes (sic) y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veintitrés de abril de dos mil veintiuno se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>6</sup> 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

<sup>4</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

<sup>5</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>6</sup> **Acuerdo General Plenario 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."



al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

### III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. En el escrito presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que a foja 3, señala lo siguiente:

**"III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:**

"Artículos 23 –salvo su fracción VII– de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., O.P.D.A.P.A.S., para el ejercicio fiscal 2021, y 23 de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador Paramunicipal del Municipio de Rioverde, S.L.P., S.A.S.A.R., para el ejercicio fiscal 2021, ambos del Estado de San Luis Potosí, publicadas mediante Decretos 0969 y 0974, respectivamente, el 28 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del gobierno de la citada entidad federativa."

11. Conforme a lo anterior, conviene precisar el contenido de las normas que se tienen como impugnadas:

Legislación	Artículo impugnado
Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de <b>Ciudad Valles</b> , San Luis Potosí, O.P.D.A.P.A.S., para el ejercicio fiscal 2021.	<p><b>"Capítulo II</b>  <b>"De transparencia y acceso a la información pública</b></p> <p><b>"Artículo 23.</b> Cuando el solicitante requiere información impresa, se le deberá entregar sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, cuando exceda de la cantidad antes mencionada tendrá los costos siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Copia simple después de veinte hojas de acuerdo a la gratuidad de la ley. <b>\$3.50 (tres pesos 50/100 M.N.);</b></p> <p><b>"II.</b> Copia certificada. <b>\$ 24.00 (veinticuatro pesos 00/100 M.N.);</b></p>



	<p>"III. Copia de las actas de la Junta de Gobierno. <b>\$ 71.00 (setenta y un pesos 00/100 M.N.);</b></p> <p>"IV. Información entregada en un disco compacto. <b>\$ 50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.);</b></p> <p>"V. Por búsqueda en el archivo. <b>\$ 30.00 (treinta pesos 00/100 M.N.);</b></p> <p>"VI. Constancia de datos de archivos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, S.L.P. por foja. <b>\$ 28.00 (veintiocho pesos 00/100 M.N.), y</b></p> <p>"VII. ...</p> <p>"Los precios antes mencionados ya incluyen el impuesto al valor agregado.</p> <p>"Los ingresos que por estos conceptos se generen serán depositados en la cuenta bancaria que en forma expresa se apertura para este fin."</p>
Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador Paramunicipal del Municipio de <b>Rioverde</b> , San Luis Potosí, S.A.S.A.R., para el ejercicio fiscal 2021.	<p>"<b>Capítulo II</b></p> <p>"<b>De los servicios de expedición de copias, constancias, certificaciones reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública.</b></p> <p>"<b>Artículo 23.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Documentos certificados, por foja <b>\$ 92.00, y</b></p> <p>"II. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública <b>\$ 1.60.</b></p> <p>"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso <b>\$ 1.00</b></p> <p>"b) Información entregada en disco compacto <b>\$92.00.</b></p> <p>"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante <b>\$ 92.00.</b></p>



#### IV. OPORTUNIDAD

12. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>7</sup> (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia"), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad será 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.

13. En este caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veinte al veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

14. Consecuentemente, si la demanda de la accionante se depositó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, se presentó dentro del plazo legal y satisface el requisito de procedencia que se analiza.

#### V. LEGITIMACIÓN

15. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo. Esto encuentra su fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Federal y 11, párrafo primero, en relación con el diverso numeral 59, ambos de la Ley

<sup>7</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



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

16. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, calidad que acreditó con 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 Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

17. En consonancia con ello, su facultad de representación legal para promover acciones de inconstitucionalidad se desprende del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>9</sup>

18. Finalmente, del escrito de demanda se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez de diversas leyes municipales del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, pues estima que son contrarias a los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y de proporcionalidad tributaria.

19. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, toda vez que el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su legítimo representante.

<sup>8</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

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

<sup>9</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, sin embargo, este Tribunal Pleno de conformidad con lo previsto en los artículos 65 y 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> procede al análisis de ellas de oficio.

21. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que en cuanto al artículo 23, fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador Paramunicipal del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, S.A.S.A.R., para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, cuyo texto señala:

**"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

**"V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

22. La causa de improcedencia prevista en el texto anterior, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control de constitucionalidad.

23. Se estima que, en el caso, cesaron los efectos de la porción normativa referida, al haber sido reformada mediante Decreto 1147, publicado en el Periódico

<sup>10</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. ...

**"IX.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. **En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.**"

**"Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."



dico Oficial del Estado de San Luis Potosí el seis de abril de dos mil veintiuno. Modificación que se advierte de lo siguiente:

Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador Paramunicipal del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, S.A.S.A.R., para el ejercicio fiscal 2021.	
Decreto 0974 publicado el 28 diciembre de 2020	Decreto 1147 publicado el 06 de abril de 2021
<p>"<b>Artículo 23.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Documentos certificados, por foja \$ <b>92.00</b>, y</p> <p>"..."</p>	<p>"<b>Artículo 23.</b> ...</p> <p>"I. Documentos certificados, por foja <b>1.00 UMA</b>, y</p> <p>"..."</p>

24. Del cuadro anterior, se observa que la porción normativa impugnada sufrió cambio en la fracción I, al modificar la unidad conforme a la cual se cobrará el costo respectivo, cambiando el monto de \$92.00 (noventa y dos pesos 00/100 M.N.) a 1.00 UMA.<sup>11</sup>

25. Dicha reforma implica una modificación en cuanto al monto que se deberá pagar por cada foja de documentos que se certifiquen, ello al considerar el legislador que era procedente reivindicar la decisión de la Junta de Gobierno del organismo operador de agua potable de solidarizarse con la población del Municipio de Rioverde y mantener las tarifas iguales a las del ejercicio fiscal anterior.

26. Por tanto, con motivo de la publicación del Decreto 1147 que modificó el diverso Decreto **0974**, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley

<sup>11</sup> Con fecha ocho de enero de dos mil veintiuno el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó en el Diario Oficial de la Federación los valores de la UMA vigentes a partir del primero de febrero de dos mil veintiuno, precisando que el valor diario corresponde a \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.); el mensual a \$2,724.45 (dos mil setecientos veinticuatro pesos 45/100 M.N.) y anual a \$32,693.40 (treinta y dos mil seiscientos noventa y tres pesos 40/100 M.N.)



reglamentaria de la materia, se declara el sobreseimiento respecto de la fracción I del artículo 23 de la Ley de Cuotas y Tarifas para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Público Descentralizado del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí para el ejercicio (sic) de dos mil veintiuno.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

27. En el único concepto de invalidez la accionante afirma que las normas controvertidas transgreden lo previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por establecer cobros injustificados, así como por la búsqueda de información en archivos.

28. Afirma que las disposiciones impugnadas correspondientes al Estado de San Luis Potosí transgreden los derechos humanos de acceso a la información, así como los derechos de gratuidad y de proporcionalidad tributaria.

29. Para dar respuesta a los argumentos antes reseñados se toma en cuenta que al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, y 27/2019, 18/2019, 22/2019, 13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre de dos mil diecinueve, respectivamente; 95/2020 de sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, 96/2020 y 101/2020 de sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que 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.

30. En específico, en la acción de inconstitucionalidad 15/2019 antes identificada, este Pleno determinó que 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 en los procesos de creación de las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

31. Se dijo que 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 debe realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

32. 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.

33. Se indicó que 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.

34. Este Alto Tribunal precisó que, en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.

35. En aquellos precedentes también se determinó que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obli-



gado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

36. Con base en el parámetro ya fijado por este Alto Tribunal, únicamente resta determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

**Análisis del artículo 23, salvo la fracción VII, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles y del artículo 23, fracción II, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde, ambos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno.**

37. En el **apartado B** del único concepto de invalidez la demandante, aduce que el derecho de acceso a la información por regla general debe ser gratuito, y sólo cuando proceda, realizarse cobros por los materiales utilizados en el proceso de reproducción de información, del costo del envío, en su caso, y el pago de la certificación de documentos.

38. La promovente estima que en el caso de las disposiciones impugnadas se establecen cuotas que no se encuentra justificadas en base al valor real de los materiales empleados para la reproducción de la información, o bien, que ni siquiera ameritan cobro alguno tal como ocurre con la reproducción de información solicitada por transparencia.

39. Añade que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el costo del papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por las impresiones por los habitantes de los Municipios de Ciudad Valles y Rioverde, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la



contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

40. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente **fundado**, por las razones que se exponen a continuación.

41. En cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, así como este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo, porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

42. Además, se afirmó que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

43. Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídicas al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

44. A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.



45. Precisaron que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

46. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).",<sup>12</sup> así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que dice: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, que establece: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

<sup>13</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, cuyo texto señala: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado



47. Las normas impugnadas, se refieren expresamente a servicios derivados de transparencia (acceso a la información), tal como se advierte a continuación:

**Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde, S. L. P., para el ejercicio fiscal del año 2021**

**"Artículo 23.** El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"I. ...

"II. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública **\$1.60.**

"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00.

"b) Información entregada en disco compacto \$92.00.

"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$92.00."

---

que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."



## **Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles, S. L. P., para el ejercicio 2021.**

### **"De transparencia y acceso a la información pública**

"**Artículo 23.** Cuando el solicitante requiere información impresa, se le deberá entregar sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, cuando exceda de la cantidad antes mencionada tendrá los costos siguientes:

"**I.** Copia simple después de veinte hojas de acuerdo a la gratuidad de la ley. **\$3.50 (tres pesos 50/100 M.N.);**

"**II.** Copia certificada. **\$24.00 (veinticuatro pesos 00/100 M.N.);**

"**III.** Copia de las actas de la Junta de Gobierno. **\$71.00 (setenta y un pesos 00/100 M.N.);**

"**IV.** Información entregada en un disco compacto. **\$50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.);**

"**V.** Por búsqueda en el archivo. **\$30.00 (treinta pesos 00/100 M.N.);**

"**VI.** Constancia de datos de archivos de la Dirección de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ciudad Valles, S.L.P. por foja. **\$ 28.00 (veintiocho pesos 00/100 M.N.), y**

"..."

48. La doctrina jurisprudencial desarrollada por este Tribunal Pleno ha identificado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.

49. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>14</sup> en

<sup>14</sup> "**Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.



donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas. Asimismo, en su diverso 141,<sup>15</sup> estableció que en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

50. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

51. De este modo, se señaló que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

52. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que, en el ejercicio

---

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

<sup>15</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

**I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

**II.** El costo de envío, en su caso, y

**III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

53. Se afirmó que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

54. También se señaló que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en la misma.

55. Tomando en cuenta lo anterior, únicamente resta a este Tribunal Pleno determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

56. Como se anticipó, del contenido de los artículos transcritos, los Municipios de Rioverde y Ciudad Valles, pertenecientes al Estado de San Luis Potosí, establecieron el cobro por la reproducción de documentos (\$1.60), copias simples (\$1.00), información entregada en CD (\$92.00 y \$50.00) e información entregada en memoria electrónica USB (\$92.00); copia simple después de veinte hojas (\$3.50), copia certificada (\$24.00) copia de actas de la Junta de Gobierno (\$71.00), por búsqueda en archivo (\$30.00) y constancia de datos (\$28.00), sin establecerse justificación alguna.

57. Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas



establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

58. En efecto, del proceso legislativo respectivo no se aprecia alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer las tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.

59. Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota debe estar motivada, aunado a que conforme a la ley general analizada, esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda a, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

60. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

61. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, sin que sea necesario analizar el resto de los argumentos del único concepto de invalidez contenidos en el apartado C, ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas reclamadas. Apoya esta determinación la jurisprudencia **P./J. 37/2004**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>16</sup>

## VIII. EFECTOS

62. En virtud de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracciones IV y V, así como el diverso 45, párrafo primero, en relación con el

<sup>16</sup> Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro: 181398.



73, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>17</sup> la declaratoria de invalidez decretada en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

63. Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, como lo pretende la accionante, al no surtirse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de las invalidadas, o que vinculada con el tributo en análisis contenga los mismos vicios aquí advertidos.<sup>18</sup>

64. Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad**, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

65. Además, la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados en el presente fallo, pues son ellos las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas.

<sup>17</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ..."

"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

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

<sup>18</sup> Conforme a la jurisprudencia siguiente: **P.J. 53/2010**, registro digital: 164820, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

**P.J. 32/2006**, registro digital: 176056, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, 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."



66. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 23, fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto 0969, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, salvo su fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde y 23, salvo su fracción VII, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas y reformada, respectivamente, mediante los Decretos 0969, 0974 y 1147, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte y el seis de abril de dos mil veintiuno, de conformidad con los apartados VII y VIII de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—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 a los Municipios involucrados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 23, fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto 0969, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo salvo la fracción II, inciso a), del primero de los preceptos referidos, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, salvo su fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento



del Organismo Operador del Municipio de Rioverde y 23, salvo su fracción VII, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas y reformada, respectivamente, mediante los Decretos 0969, 0974 y 1147, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte y el seis de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en el presente fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2) determinar que no es procedente extender los efectos de la invalidez decretada a otras normas, 3) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí para que, en lo futuro, incurra en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados en sus disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados en el presente fallo, al ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas.

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

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de noviembre 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 (LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA (ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN", DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN", DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS CONDENADAS POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PRISIÓN Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADAS TITULARES DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA (ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA**



**DE PRISIÓN", DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRASPARENCIA VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN", DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE CONTAR CON RECONOCIDA SOLVENCIA MORAL PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRASPARENCIA VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIÓN VII, DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 62 BIS, FRACCIONES III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN" Y VII, DE LA LEY NÚMERO 207 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.

## ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9



II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	En esta acción de inconstitucionalidad se tienen como normas impugnadas, las contenidas en el artículo 62 Bis, fracción III, exclusivamente en la porción " <i>y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión</i> " y la totalidad de la fracción VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	10
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda fue promovida oportunamente al día hábil siguiente al en que venció el plazo correspondiente.	11
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien tiene legitimación para impugnar normas que puedan vulnerar los derechos humanos.	13
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO</b>	No se hicieron valer por las partes, ni este Pleno las advierte de oficio.	14
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El requisito consistente en " <i>no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión</i> " para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero es inconstitucional, toda vez que contiene una diferencia de trato discriminatoria.	18
		Por su parte, el requisito consistente en " <i>contar con reconocida solvencia moral</i> " para ocupar el citado cargo público es inconstitucional, pues se trata de un concepto cuya ponderación resulta subjetiva.	36
VII.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se precisan las disposiciones invalidadas.	41



	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.</b>	La invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero.	42
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.  SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 62 Bis, fracciones III, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.  TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	42

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **veintiséis de septiembre de dos mil veintidós**, por el que se emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 175/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante



CNDH), en contra del Decreto Número 860, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes quince de octubre de dos mil veintiuno, específicamente, el artículo 62 Bis, fracciones III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*", y VII, cuyo texto se transcribe a continuación:

**"Artículo 62 Bis.** Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cubrir los siguientes requisitos: ...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión; ...

"VII. Contar con reconocida solvencia moral."

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Mediante escrito depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 62 Bis, fracciones III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, expedido mediante Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de octubre de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión accionante alegó vulnerados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y, al respecto, expuso los siguientes conceptos de invalidez:



a. Arguye que el artículo 62 Bis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero contiene diversos requisitos para ser titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de esa entidad federativa, de los cuales dos son inconstitucionales: primero, el contenido en la segunda parte de la fracción III, consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*"; y segundo, el inmerso en la fracción VII, consistente en la exigencia de "*contar con reconocida solvencia moral*".

b. En cuanto al **artículo 62 Bis, fracción III**, impugnado, la Comisión accionante considera que el requisito consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" está redactado en una forma tan amplia y genérica que impide, en términos absolutos, desproporcionados e injustificados, que las personas que se encuentren en esa situación desempeñen tal cargo, aun cuando la pena impuesta ya haya sido cumplida y la conducta infractora no se relacione estrechamente con las funciones a desempeñar, lo que resulta contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público.

c. La accionante considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y las obligaciones del cargo y señalarse con precisión únicamente las conductas reprochables que se encuentren estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión; lo que en el caso no acontece porque la titularidad del Órgano Interno de Control se vincula con actividades de fiscalización, investigación y rendición de cuentas, mientras que el requisito impugnado excluye de forma sobreinclusiva a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relacione directamente con la probable afectación a la eficiencia o la eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones ya cumplidas.

d. Si bien podría pensarse que la porción normativa impugnada pretende exigir cierta probidad y honestidad de las personas que aspiren a ocupar el cargo, lo cierto es que desborda su objetivo y termina por excluir a quienes pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena. Aunado a esto, no es válido que el legislador recurra a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que el requisito cuestionado sólo estigmatiza a quien ha cometido



un delito, presumiendo que seguirá delinquirando, y genera una doble sanción: la impuesta por la comisión del delito y el reproche posterior mediante la limitación de sus derechos. Asimismo, el hecho de que una persona haya sido condenada forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social, por lo que no es dable impedirles participar activamente en su comunidad, mediante el servicio público.

e. La Comisión Nacional considera que la norma impugnada establece un régimen diferenciado entre las personas que fueron condenadas por un delito doloso que amerite pena de prisión y aquellas que no, por lo que propone su análisis bajo un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por no tratarse de una distinción basada en una categoría sospechosa.

Al respecto, aunque estima que la norma podría perseguir una finalidad constitucionalmente válida, a saber, contar con un perfil adecuado para el desempeño de la función pública en cuestión, lo cierto es que no existe una relación indefectible de instrumentalidad entre la medida legislativa y el citado fin, toda vez que no hay una base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones en forma adecuada o, en sentido inverso, que quienes se encuentren en tal supuesto no cumplirán cabalmente con las funciones correspondientes. Consecuentemente, la norma es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada.

f. Por otra parte, respecto del **artículo 62 Bis, fracción VII**, controvertido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito consistente en "*contar con reconocida solvencia moral*" vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que este término está redactado en una forma indeterminada, muy amplia, ambigua e imprecisa, de manera que se permite un alto grado de subjetividad, discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad encargada de calificar el cumplimiento de este requisito, quien evidentemente realizará ese análisis partiendo de lo que ésta considera como aceptable, relevante o adecuado respecto a un estilo de vida, modo de pensar, postura ideológica, entre muchos otros aspectos.

En este sentido, cualquier circunstancia podría ser considerada como un elemento capaz de mermar o perjudicar la reputación o renombre de una persona,



a juicio de otra, en tanto no existe una moralidad reconocida y aceptable que dé significado unívoco para todos, sobre lo que se considera bueno o malo, admisible o aceptable, grave o intrascendente.

g. Por tanto, la norma otorga un trato diferenciado que redundando en la discrecionalidad a cargo de la autoridad aplicadora, en perjuicio de quienes quieran aspirar al cargo de titular del Órgano Interno de Control.

**3. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de demanda y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 175/2021 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para que fungiera como instructor del procedimiento.

4. El veintiséis de noviembre siguiente, el Ministro instructor acordó admitir el escrito inicial de la Comisión accionante; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, a efecto de que rindieran sus informes; y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República (en adelante FGR) y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

**5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Mediante escrito depositado en el buzón judicial de este Alto Tribunal el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió el informe correspondiente en los términos siguientes:

a. El legislador local atendió a una preocupación social, en aras de recuperar y alentar la confianza de los habitantes del Estado en las instituciones, por lo que se considera que el artículo cuestionado constituye una medida legislativa razonable, en atención a los fines que persigue, particularmente, los atinentes a la legalidad, la honradez, la certeza, la objetividad, el profesionalismo, la independencia, la imparcialidad, la equidad y la eficiencia en su actuación.

b. Los artículos 1o., párrafo primero y 39, fracción III, de la Constitución General, así como 46 del Código Penal Federal, establecen los supuestos en



que los derechos políticos o las prerrogativas de los ciudadanos pueden ser suspendidos, entre los que se encuentran, la extinción de una pena corporal. De igual forma, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos autoriza a los Estados Parte a restringir los derechos políticos, por razón de una condena por Juez competente.

6. Por acuerdo de doce de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo a la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindiendo el informe solicitado al Poder Legislativo de la entidad y ordenó correr traslado a la accionante, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

**7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el doce de enero de dos mil veintidós y recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiuno siguiente, el consejero jurídico del Estado de Guerrero, en representación del Poder Ejecutivo de la entidad, rindió el informe correspondiente en los términos siguientes:

a. El Poder Ejecutivo actuó en estricto cumplimiento al artículo 91, fracción II, de la Constitución Estatal, que ordena la promulgación y la publicación de las leyes y los decretos que expida el Congreso de la entidad.

b. La norma impugnada se justifica porque a las personas que aspiren a un cargo público se les debe pedir probidad, un comportamiento moralmente aceptable, honestidad y rectitud, lo que se pone en duda cuando han sido condenadas por delito doloso.

c. Aunado a lo anterior, la norma puede ser entendida como aplicable para las personas condenadas sólo durante el tiempo que dure la pena, porque es cuando sus derechos políticos se encuentran suspendidos.

d. De los artículos 28, 95, 102 y 103 de la Constitución General, se desprende que la Ley Fundamental prevé para ocupar diversos cargos públicos, entre otros requisitos, no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión. De igual forma, los artículos 96, fracción IV y 111, fracción III, de la Constitución Estatal, exigen no haber sido objeto de condena por delito doloso para ser consejero del órgano garante local.



e. Inclusive, el artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que, para la elección del presidente del organismo, se deberán reunir, entre otros requisitos, no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

8. Por acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo al consejero jurídico del Estado de Guerrero rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo de la entidad; y ordenó correr traslado a la accionante, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; asimismo, puso los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan por escrito sus alegatos.

**9. Pedimento de la Fiscalía General de la República y manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

**10. Alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Mediante oficio depositado en el buzón judicial de este Alto Tribunal el once de febrero de dos mil veintidós, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos en los términos siguientes:

a. En relación con la refutación de los conceptos de invalidez realizada por el Poder Legislativo Estatal señaló que parten de la premisa equivocada de que toda persona que fue condenada por un delito doloso no será idónea para desempeñar un cargo público, al presuponer que carece de honradez, rectitud, profesionalismo, imparcialidad, objetividad, eficiencia y legalidad en su actuación.

b. Conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal, las calidades requeridas para el acceso a un cargo se refieren a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta. En otras palabras, las calidades necesarias apuntan a los requisitos que estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar.

c. En relación con la refutación de los conceptos de invalidez realizada por el Poder Ejecutivo Estatal indicó que la accionante no esgrimió argumento algu-



no sobre la falta de competencia del Ejecutivo Local para promulgar y publicar la norma general y, en todo caso, aunque la autoridad estatal hubiera expedido la norma en cumplimiento a sus atribuciones, esto no implica que su contenido sea constitucional.

d. Aunado a lo anterior, el procedimiento legislativo que dio origen a la norma controvertida no puede concebirse de manera aislada en función de sus etapas, sino como una unidad indisoluble, de ahí que no se impugnaron cada uno de los actos que lo integran en lo particular.

e. Asimismo, el artículo 61, fracción II, de la ley reglamentaria establece, como requisito formal de la demanda, el señalamiento de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma, de ahí que la autoridad estatal debe rendir su informe con las razones y los fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada.

f. Por otro lado, si la configuración de la norma admitiera como único supuesto de restricción que sólo las personas que aún no extinguen su pena no tendrán acceso al cargo, entonces, sería constitucionalmente válida, pues es el momento en que efectivamente están privadas de su libertad y existe imposibilidad física para desempeñar el trabajo en cuestión; sin embargo, esta lectura no se actualiza en el caso concreto, pues la norma sobre inclusivamente engloba a quienes ya cumplieron la pena impuesta.

g. Si bien la Ley Fundamental prevé como requisito para ocupar algunos cargos públicos "*no haber sido sancionado por delito doloso que amerite pena de prisión*", tales exigencias sólo son aplicables para los empleos a los que se refieren las normas constitucionales, sin que pueda hacerse extensible a otros puestos. Por otra parte, no es admisible referir normas constitucionales locales para defender la validez del precepto impugnado.

11. **Cierre de la instrucción.** Por auto de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos presentados por la delegada de la Comisión accionante y, toda vez que había transcurrido el plazo legal concedido para tal efecto, cerró instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



## I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g),<sup>1</sup> de la Constitución General; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> (en adelante ley reglamentaria); y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> toda vez que se planteó la posible contradicción entre la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero y la Constitución General, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

"...

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

"...

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

<sup>2</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "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."



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73,<sup>4</sup> en relación con el 41, fracción I,<sup>5</sup> ambos de la ley reglamentaria, deben precisarse las normas reclamadas. En la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 62 Bis, fracciones III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, cuyo texto se transcribe a continuación subrayando las **porciones efectivamente impugnadas**:

"**Artículo 62 Bis.** Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cubrir los siguientes requisitos:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión; ...

"VII. Contar con reconocida solvencia moral."

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

## III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 60, párrafo primero,<sup>6</sup> de la ley reglamentaria, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales,

<sup>4</sup> "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>5</sup> "**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."

<sup>6</sup> "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Asimismo, dicho precepto dispone que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En este caso, el Decreto Número 860, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes quince de octubre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo comenzó el dieciséis de octubre y feneció el domingo catorce de noviembre, ambos de dos mil veintiuno.

18. Por tanto, en el presente caso, cobra aplicación lo dispuesto en la última parte del párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, consistente en que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse oportunamente el primer día hábil siguiente; así, si el domingo catorce de noviembre (último día del plazo legal), así como el día natural siguiente, el lunes quince de noviembre, resultaron inhábiles, en términos del artículo 143<sup>7</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, inciso c),<sup>8</sup> del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, en relación con el artículo 74, fracción VI,<sup>9</sup> de la Ley Federal del Trabajo, entonces, la fecha máxima para presentar la demanda de manera oportuna fue el martes dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

19. Consecuentemente, si la demanda fue depositada en el buzón judicial de este Alto Tribunal, precisamente, el martes dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, primer día hábil siguiente al último del plazo, entonces, es evidente que **su presentación fue oportuna.**

---

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

<sup>7</sup> "Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>8</sup> "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: ...

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse."

<sup>9</sup> "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: ...

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



20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

#### IV. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue **promovida por parte legitimada**, pues de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

22. En el presente caso, la accionante alega, en términos generales, que la norma impugnada vulnera los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, acceso a un cargo en el servicio público, derecho a la seguridad jurídica y a la libertad de trabajo, reconocidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; consecuentemente, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

23. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero,<sup>10</sup> de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, por virtud del diverso 59<sup>11</sup> del mismo ordenamiento, dispone que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

<sup>10</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. ..."

<sup>11</sup> "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



24. En el presente caso, la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cargo que acredita con una copia certificada de su nombramiento, expedido por la Mesa Directiva del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por un periodo de cinco años, que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

25. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI,<sup>12</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone como facultad del presidente de la Comisión Nacional ejercer su representación legal y, específicamente, promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

27. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno de oficio tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

28. No pasan inadvertidas las manifestaciones rendidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero en su informe, en cuanto a que actuó en estricto

<sup>12</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



cumplimiento al artículo 91, fracción II,<sup>13</sup> de la Constitución Estatal, que ordena la promulgación y la publicación de las leyes y los decretos que expida el Congreso de la entidad.

29. Sin embargo, es criterio consolidado de este Alto Tribunal que dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19<sup>14</sup> de la ley reglamentaria, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, por virtud del diverso 65<sup>15</sup> del mismo ordenamiento, pues 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, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 91.** El gobernador tiene las siguientes atribuciones: ...

"II. Ordenar la promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado en los plazos dispuestos en la ley, y la publicación de los bandos y reglamentos que acuerden los Ayuntamientos, cuando no cuenten con sus propios órganos de difusión oficial."

<sup>14</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

<sup>15</sup> **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

<sup>16</sup> "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.". Registro digital: 164865. [J]; 9a. Época. Pleno. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, P./J. 38/2010.



30. Por tanto, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se **procede al estudio** de los conceptos de invalidez planteados.

31. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

32. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la constitucionalidad del artículo 62 Bis, fracciones III, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, cuyo texto se transcribe a continuación:

"**Artículo 62 Bis.** Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cubrir los siguientes requisitos:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión; ...

"VII. Contar con reconocida solvencia moral."

33. Como se puede apreciar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna dos requisitos necesarios para acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero. El primero de ellos consiste en "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" y, el segundo, en "*contar con reconocida solvencia moral*".



34. Ambos requisitos se traducen en una barrera de acceso a la función pública del Estado; sin embargo, la Comisión accionante los cuestiona por dos motivos distintos.

35. Por lo que hace al **artículo 62 Bis, fracción III**, la Comisión accionante considera que el requisito consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" está redactado en una forma tan amplia y genérica que impide en términos absolutos, desproporcionados e injustificados que las personas que se encuentren en esa situación desempeñen tal cargo, aun cuando la pena impuesta ya haya sido cumplida y la conducta infractora no se relacione estrechamente con las funciones a desempeñar, lo que resulta contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público.

36. Por otra parte, respecto del **artículo 62 Bis, fracción VII**, controvertido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito consistente en "*contar con reconocida solvencia moral*" vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que este término está redactado en una forma indeterminada, muy amplia, ambigua e imprecisa, de manera que se permite un alto grado de subjetividad, discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad encargada de calificar el cumplimiento de este requisito, quien evidentemente realizará ese análisis partiendo de lo que ésta considera como aceptable, relevante o adecuado respecto a un estilo de vida, modo de pensar, postura ideológica, entre muchos otros aspectos.

37. De este modo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna dos requisitos para acceder a la función pública, a partir de distintos enfoques y por diversos vicios de validez. En este sentido, para una mejor precisión expositiva, y por cuestiones metodológicas, el estudio del fondo de esta acción se realizará en dos apartados distintos, atendiendo a cada uno de los requisitos impugnados.

### **VI.1 Requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión. Análisis del artículo 62 Bis, fracción III.**

38. Como se refirió en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el requisito consistente en "*no haber sido condenado por*



delito doloso que amerite pena de prisión" resulta contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público.

39. Lo anterior porque, cuando se establece un requisito de acceso a la función pública, el legislador debe ser cuidadoso de no emitir una norma discriminatoria ni contraria a los derechos humanos. Además, los requisitos de acceso a cargos públicos deben guardar relación con las características y funciones del cargo, de manera que no se trate de restricciones genéricas, irrazonables o arbitrarias.

40. En este caso, la Comisión accionante estima que este requisito no cumple con esa finalidad, ya que el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero cumple una función vinculada con actividades de fiscalización, investigación y rendición de cuentas, mientras que el requisito impugnado excluye de forma sobreinclusiva a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relacione directamente con la probable afectación a la eficiencia o la eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones ya cumplidas.

41. Además, este requisito estigmatiza a quien ha cometido un delito, ya que con la norma se presume que la persona que ha delinquirado lo seguirá haciendo toda su vida y, por tanto, el requisito se traduce en una sanción adicional.

42. Aunado a lo anterior, la accionante considera que este requisito establece un régimen diferenciado entre las personas que fueron condenadas por un delito doloso que amerite pena de prisión y aquellas que no, por lo que la norma es contraria al principio de igualdad.

43. Ahora bien, el estudio de la constitucionalidad de este primer requisito se realizará en dos subapartados: en el primero se establecerá el parámetro de validez y, en el segundo, se aplicará ese parámetro al caso concreto a fin de determinar si el requisito en mención es acorde con el sistema de derechos reconocido en nuestra Constitución General y en los tratados internacionales de la materia.

#### **a) Parámetro de constitucionalidad**



44. Esta Suprema Corte ha reiterado en múltiples ocasiones<sup>17</sup> que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución General es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo consistente en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

45. Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta

<sup>17</sup> **Acción de inconstitucionalidad 57/2021**, resuelta por el Pleno el 30 de noviembre de 2021, por unanimidad de 11 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 (ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea respecto a declarar la invalidez del requisito de "**no haber sido condenado por delito doloso**" contemplado en el artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, de la Constitución de Nayarit. **Acción de inconstitucionalidad 107/2016**, resuelta por el Pleno el 23 de enero de 2020, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de la porción normativa "un modo honesto de vivir". Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta. En la que se declaró la invalidez del artículo 64, en sus porciones normativas "**un modo honesto de vivir**", así como "**y no tener antecedentes penales**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el 9 de noviembre de 2016.

Por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto de la porción normativa "y no tener antecedentes penales". El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

**Acción de inconstitucionalidad 50/2019**, resuelta por el Pleno el 27 de enero de 2020, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. En la que se declaró la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa "**sin antecedentes penales**", de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Número 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 1 de abril de 2019.



a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

46. Se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

47. Para efectos de este estudio, es necesario destacar que el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>18</sup>

48. Por otro lado, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en

<sup>18</sup> **Acción de inconstitucionalidad 117/2020**, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2021, por unanimidad de 11 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y tres al cincuenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) en contra de la metodología. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. En la que se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, **(no haber recibido condena por delitos dolosos)** de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto Número LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de 5 de febrero de 2020.



que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.

49. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con ésta, y que, es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.<sup>19</sup>

50. Lo anterior es coincidente con lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Duque Vs. Colombia*, en el que reiteró que *"la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación"*.<sup>20</sup>

51. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia **1a./J. 125/2017 (10a.)**<sup>21</sup> que

<sup>19</sup> Así también lo ha señalado la Primera Sala de este Alto Tribunal en la tesis **1a. CXLV/2012 (10a.): "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."** Registro digital: 2001341. [TA]. 10a. Época. 1a. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, tesis 1a. CXLV/2012 (10a.).  
**"DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."** Registro digital: 2012363. [J]. 10a. Época. 1a. *S.J.F. y su Gaceta (sic)*, «Libro 33», Tomo II, agosto de 2016, página 633, 1a./J. 37/2016 (10a.).

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91.

<sup>21</sup> **"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."** Registro digital: 2015679. [J]. 10a. Época. 1a. *S.J.F. y su Gaceta (sic)*, Tomo I, «Libro 49», diciembre de 2017, página 121, 1a./J. 125/2017 (10a.).



el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

52. El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y una motivación razonable y suficiente.

53. Por su parte, el segundo principio opera frente a la autoridad materialmente legislativa y, como se indicó, tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

54. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro Ordenamiento Constitucional protege tanto a personas como a grupos.

55. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

56. Sin embargo, esta Suprema Corte también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria,



pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

57. Por otra parte, conviene recordar que el Tribunal Pleno ha establecido que las discusiones sobre el derecho de igualdad se centran en tres ejes: 1. La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2. La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas; y, 3. El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),<sup>22</sup> o de manera tácita,<sup>23</sup> resulten discriminatorios.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.". Registro digital: 2007798. [TA]. 10a. Época.; 1a. *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 11», octubre de 2014, página 603, tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.).

"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA.". Registro digital: 2007338. [TA]. 10a. Época; 1a. *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 10», septiembre de 2014, página 579, tesis 1a. CCCVI/2014 (10a.).

<sup>23</sup> "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". Registro digital: 2010493. [TA]. 10a. Época. 1a., *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 24», noviembre de 2015, página 974, tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.).

"IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.". Registro digital: 2010500. [TA]. 10a. Época. 1a. *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 24», noviembre de 2015, página 980, tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.).

<sup>24</sup> **Acción de inconstitucionalidad 85/2018**, resuelta por el Pleno el 27 de enero de 2020, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con el argumento adicional de violación al artículo 1o. constitucional, Piña Hernández, Ríos Farjat con el argumento adicional de violación al artículo 1o. constitucional, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la fracción I, inciso d) Bis. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. En la que se declaró la invalidez del artículo 4, fracciones I, inciso d) Bis, y II, inciso d), en las porciones que indican: "**Constancia de no antecedentes penales.**" de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto Número 2567, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 10 de septiembre de 2018.

Por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la fracción II, inciso d).



58. Lo anterior también es coincidente con lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Empleados de la fábrica de fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*, en el que señaló que: "*los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas*".<sup>25</sup>

59. Por otro lado, esta Suprema Corte ha diferenciado dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquellas contra las cuales se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo que exige que su justificación sea objetiva y razonable.<sup>26</sup>

60. En cuanto a esto último, la jurisprudencia de la Primera Sala refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.

<sup>26</sup> **Acción de inconstitucionalidad 118/2020**, resuelta por el Pleno el 20 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. En la que se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "**No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año**", de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 6 de febrero de 2020.

<sup>27</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Registro digital: 169877. [J]. 9a. Época. 1a. S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, 1a./J. 37/2008.



61. Un escrutinio estricto deberá realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción tenga como base las categorías sospechosas o implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.<sup>28</sup>

62. Un escrutinio ordinario debe realizarse en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.<sup>29</sup>

63. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "*mejores medios imaginables*".

64. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de sobre inclusión o de *infra* inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO.". Registro digital: 161222. [J]. 9a. Época. Pleno. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, P./J. 29/2011. "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Registro digital: 161364. [TA]. 9a. Época. Pleno. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011.

<sup>29</sup> "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.". Registro digital: 2017423. [J]. 10a. Época. 1a. *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 56», julio de 2018, página 171, 1a./J. 44/2018 (10a.).

"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Registro digital: 161302. [TA]. 9a. Época. Pleno. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, tesis P. VIII/2011.

<sup>30</sup> "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". Registro digital: 161310. [J]. 9a. Época. Pleno. *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, P./J. 28/2011.



65. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente principio de razonabilidad, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.<sup>31</sup>

66. Así, para analizar violaciones al principio de igualdad debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

67. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la razonabilidad de la medida. Este análisis supone que se determine si existe una distinción; que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario; y que se desarrollen cada una de las etapas que suponen el test que se ha elegido.<sup>32</sup>

## b) Análisis del caso concreto.

68. Para revisar la constitucionalidad de este primer requisito, es importante recordar las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 216/2020**,<sup>33</sup> ya que se trata de un caso reciente en el que

<sup>31</sup> "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.". Registro digital: 2007923. [TA]. 10a. Época. *S.J.F. y su Gaceta* (sic), Tomo I, «Libro 12», noviembre de 2014, página 719, tesis 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.).

<sup>32</sup> **Acción de inconstitucionalidad 61/2016**, resuelta por el Pleno el 4 de abril de 2017, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado II "Alcances del derecho a la igualdad y no discriminación". La Ministra Luna Ramos votó en contra.

<sup>33</sup> **Acción de inconstitucionalidad 216/2020**, resuelta por el Pleno el 10 de enero de 2022, por unanimidad de 8 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) en contra de las consideraciones, González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) en contra de la metodología. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) anunciaron sendos votos concurrentes.



se analizó un problema jurídico similar. En este precedente, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del requisito consistente en que para ser inspector de ganadería,

---

Precedente que, a su vez, retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

**Acción de inconstitucionalidad 83/2019**, resuelta por el Pleno el 15 de octubre de 2020, por unanimidad de 11 votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra del estudio histórico, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas en contra del estudio histórico, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández en contra del estudio histórico y por razones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra del estudio histórico, Pérez Dayán en contra del estudio histórico y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del estudio histórico y por razones diversas. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. En la que se declaró la invalidez de los artículos 28, fracción X, en su porción normativa "**ni estar bajo proceso penal por delito doloso**", y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 2 de julio de 2019.

**Acción de inconstitucionalidad 117/2020**, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2021, por unanimidad de 11 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y tres al cincuenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. En la que se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, (**no haber recibido condena por delitos dolosos**) de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto Número LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 5 de febrero de 2020.

**Acción de inconstitucionalidad 184/2020**, resuelta por el Pleno el 18 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. En la que se declaró la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "**No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso**", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 3 de junio de 2020.

**Acción de inconstitucionalidad 118/2020**, resuelta por el Pleno el 20 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. En la que se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "**No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año**", de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 6 de febrero de 2020.



es necesario **no haber sido condenado por delitos dolosos que ameriten pena privativa de la libertad**, prevista en el artículo 85, fracción IV, de la Ley de Gacetería para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

69. Así, en el precedente referido –reiterando la larga línea jurisprudencial de este Alto Tribunal– se sostuvo lo siguiente:

**Acción de inconstitucionalidad 263/2020**, resuelta por el Pleno el 25 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo cuarenta y nueve de las consideraciones relativas a la ley general, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en el párrafo cuarenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y del párrafo cuarenta y nueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. En la que se declaró la invalidez del artículo 20, fracción III, en su porción normativa "**No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso**", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 28 de agosto de 2020.

**Acción de inconstitucionalidad 106/2019**, resuelta por el Pleno el 19 de abril de 2021, por mayoría de 6 votos de las señoras ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán (ponente). Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. En la que se reconoció la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**", y 24, fracción IV, en su porción normativa "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto Número LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de agosto de 2019.

**Acción de inconstitucionalidad 182/2020**, resuelta por el Pleno el 17 de agosto de 2021, por mayoría de 7 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto de declarar la invalidez del citado precepto. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. En la que, con motivo del desistimiento de la acción, se reconoció la validez del artículo 17, fracción IV, "**no haber sido condenado por delito doloso**" de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante el Decreto Número 58, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 30 de abril de 2020.



a. Este tipo de normas, que establecen requisitos de acceso a empleo o cargos públicos, debe ser analizado bajo un test de razonabilidad, a fin de determinar: 1) si la medida legislativa tiene una finalidad legítima y 2) si la medida legislativa es adecuada para cumplir con este fin.

b. Resulta un fin legítimo establecer requisitos dirigidos a definir determinadas calidades que permitan el correcto desempeño de quienes ocuparán un cargo público; más aún si se toman en cuenta las funciones a desempeñar.

c. Sin embargo, resulta sobreinclusivo y, por tanto, desproporcionado establecer el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad*, aun y cuando el delito no se relacione de manera alguna con las atribuciones del cargo, pues los requisitos deben estar relacionados con el perfil idóneo para el empleo, con la característica de ser objetivos y razonables, a fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

d. Establecer un requisito de acceso a un cargo público así de general y amplio crea un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso, y en relación con la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

e. Además, la formulación de la norma también resulta genérica porque no se acota a la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa; de igual forma, impide que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate.

f. No es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que requisitos como el analizado no garantizan que la persona ejerza correctamente su función, sino que tiende a una cuestión estigmatizante



porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando, lo cual es contrario al derecho penal del acto.

g. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues, por un lado, se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito y, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

70. Retomando las consideraciones antes señaladas, este Tribunal Pleno considera que este **concepto de invalidez es fundado** y, por tanto, el requisito consistente en "**no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión**" para ocupar el cargo de titular del **Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero es inconstitucional**, toda vez que contiene una diferencia de trato que impide el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

71. A efecto de corroborarlo, como se indicó, lo procedente es realizar un examen de razonabilidad a fin de determinar si el requisito en cuestión persigue una finalidad legítima y, de ser el caso, si la medida legislativa es adecuada para cumplir con ese fin.

72. Al respecto, de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte que el objeto de la reforma fue:

"... establecer el fundamento de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, para fortalecer el principio de rendición de cuentas, la prevención de hechos que entrañen irregularidades administrativas y/o corrupción, la investigación y establecimiento de responsabilidades para la imposición de las sanciones correspondientes, ello en atención a que en la ley de referencia no se prevé la figura de un titular del Órgano Interno de Control (OIC). Por lo que resulta necesario legislar desde el Congreso Local, los elementos idóneos para el combate a la corrupción y con ello alcanzar mayores estándares de buen gobierno, bajo un esquema legal y efectivo en su aplicación.

"Al ser el Órgano Interno de Control, parte del engranaje del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, se plantea crear el capítulo VI denominándolo 'Del



Órgano Interno de Control' para otorgar la capacidad técnica, autónoma y objetiva al titular de este órgano para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas en el desempeño del servidor público dentro de un marco de principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, ello en atención de que, en nuestro país, el sentir social exige la necesidad de entes públicos reguladores con la suficiente independencia y decisión libre en temas de relevancia como la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas a la población."

73. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, al rendir su informe indicó que su pretensión fue recuperar y alentar la confianza de los habitantes del Estado en sus instituciones, procurando los principios de legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia en su actuación pública.

74. De lo anterior es posible considerar que **el requisito sí persigue una finalidad legítima**, pues la norma impugnada busca establecer determinadas calidades que brinden el perfil idóneo para desempeñarse con eficiencia y eficacia en la función pública que se va a encomendar.

75. Lo anterior es así tomando en consideración que, de conformidad con el artículo 62 Quater<sup>34</sup> de la ley impugnada, el titular del Órgano Interno de Control

<sup>34</sup> **"Artículo 62 Quater.** En el desempeño de su cargo, el titular del Órgano Interno de Control se sujetará a los principios previstos en la Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero.

"El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Las que contempla la Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero;

"II. Verificar que el ejercicio de gasto del instituto se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados;

"III. Presentar al Pleno del instituto los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del instituto;

"IV. Revisar que las operaciones presupuestales que realice el instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de las mismas y las causas que les dieron origen;

"V. Promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;

"VI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del instituto;



cuenta con la facultad de verificar el ejercicio de gastos del instituto; presentar los informes de las revisiones y las auditorías que se realicen sobre la aplicación de los recursos y los bienes; revisar que las operaciones presupuestales se hagan con apego a las disposiciones aplicables y, en su caso, determinar las desviaciones de éstas; promover las acciones legales que se deriven de las auditorías; investigar, en el ámbito de su competencia, las irregularidades o las conductas ilícitas con motivo del ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos; recibir quejas y denuncias; tramitar y resolver los procedimientos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicio y obras públicas; intervenir en la entrega-recepción de los servidores públicos de mandos medios y superiores; proponer modificaciones a la estructura orgánica, del personal y de los recursos del instituto; formular el anteproyecto de presupuesto, entre otras atribuciones.

"VII. Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos, empleando la metodología que determine el mismo;

"VIII. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el Presupuesto de Egresos del instituto, empleando la metodología que determine;

"IX. Recibir quejas y denuncias conforme a las leyes aplicables;

"X. Solicitar la información y efectuar visitas a las áreas y órganos del instituto para el cumplimiento de sus funciones;

"XI. Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicio y obras públicas;

"XII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos del instituto de mandos medios y superiores, en los términos de la normativa aplicable;

"XIII. Participar, conforme a las disposiciones vigentes, en los comités y subcomités de los que éste forme parte;

"XIV. Atender las solicitudes de los diferentes órganos del instituto en los asuntos de su competencia;

"XV. Proponer los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal y/o recursos;

"XVI. Formular su anteproyecto de presupuesto;

"XVII. Presentar al Pleno del instituto los informes previo y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando así lo requiera el comisionado presidente;

"XVIII. Presentar al Pleno del instituto los informes respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas, y

"XIX. Las demás que le confieran otros ordenamientos.

"El titular del Órgano Interno de Control deberá rendir informe semestral y anual de actividades del instituto, del cual marcará copia al Congreso del Estado.

"El titular del Órgano Interno de Control se abstendrá de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos y privados, con excepción de los cargos docentes."



76. De ahí que las facultades y las obligaciones del titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero son amplias y resulte legítimo establecer prever las reglas selectivas que conduzcan a un perfil idóneo para el desempeño del cargo en cuestión.

77. Sin embargo, **la medida legislativa no es adecuada para cumplir con dicha finalidad, al resultar sobreinclusiva y, por tanto, desproporcionada**, pues establece en términos genéricos y amplios el requisito de "***no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión***", hipótesis normativa que comprende un gran número de supuestos con independencia de si realmente éstos tienen una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia.

78. Tal situación genera un escenario absoluto de prohibición para todo aquel sujeto que hubiera "***sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión***", con independencia de si la conducta penalmente reprochable se encuentra relacionada con la probable afectación a la eficiencia o la eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

79. Aunado a lo anterior, como se señaló en precedentes, el requisito en estudio también es amplio y genérico en cuanto a que no acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate.

80. De igual forma, este Tribunal Constitucional reitera que para asegurar el correcto desempeño de la función pública **no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales como el analizado**, que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues, por un lado, se le impone una



sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito y, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

81. Consecuentemente, **este requisito vulnera el derecho a la igualdad**, en tanto excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, por lo que **este Tribunal Pleno declara la invalidez** de la porción normativa "**y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión**" del artículo 62 Bis, fracción III, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes quince de octubre de dos mil veintiuno.

82. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

## **VI.2 Requisito consistente en contar con reconocida solvencia moral. Análisis del artículo 62 Bis, fracción VII.**

83. Ahora bien, como se adelantó en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también impugna el requisito para ser titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero consistente en "*contar con reconocida solvencia moral*".

84. A juicio de la accionante, este requisito vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que este término está redactado en una forma indeterminada, muy amplia, ambigua e imprecisa, de manera que se permite un alto grado de subjetividad, discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad encargada de calificar el cumplimiento de este requisito.



85. En este sentido, la Comisión accionante advierte que cualquier circunstancia podría ser considerada como un elemento capaz de mermar o perjudicar la reputación o renombre de una persona, a juicio de otra, en tanto no existe una moralidad reconocida y aceptable que dé significado unívoco para todos, sobre lo que se considera bueno o malo, admisible o aceptable, grave o intrascendente.

86. De esta manera, a efecto de analizar la constitucionalidad de este requisito de acceso a la función pública, es necesario recordar las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 65/2021**<sup>35</sup> y **300/2020**,<sup>36</sup> en las que se analizó un requisito similar.

87. En la **acción de inconstitucionalidad 65/2021**, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 15, fracción V, en su porción normativa "**de amplia solvencia moral y**", así como 17, fracción V, en su porción normativa "**de**

<sup>35</sup> **Acción de inconstitucionalidad 65/2021**, resuelta por el Pleno el 11 de enero de 2022, por mayoría de 8 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 y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema II, consistente en declarar la invalidez de los artículos 15, fracción V, en su porción normativa "**de amplia solvencia moral y**", y 17, fracción V, en su porción normativa "**de amplia solvencia moral y**", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Precedente que, a su vez, retoma las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, también resuelta por el Pleno el 23 de enero de 2020, por mayoría de 8 votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta. En la que, en suplencia de la queja, se declaró la invalidez del artículo 64, en su porción normativa "**un modo honesto de vivir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el 9 de noviembre de 2016.

<sup>36</sup> **Acción de inconstitucionalidad 300/2020**, resuelta por el Pleno el 18 de enero de 2022, por mayoría de 10 votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a declarar la invalidez del artículo 81, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el que se establecía el requisito consistente en "**contar con reconocida solvencia moral**" para ser titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



***amplia solvencia moral y***", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, por contemplar estos requisitos para ser director general y director de las unidades académicas del citado instituto. Así, en el precedente se sostuvo lo siguiente:

a. El requisito para ocupar un cargo público consistente en contar con una "*amplia solvencia moral*" es inconstitucional, toda vez que es un concepto con alto grado de subjetividad, porque quien realice la valoración de tal exigencia será el que, conforme a su entender, determinará, en primer lugar, si no hay dudas en cuanto a que la moral del aspirante y, en segundo, cómo deberá ser la moralidad requerida para ingresar al cargo público correspondiente.

b. El requisito en cuestión es una forma de discriminación, ya que su cumplimiento queda al juicio valorativo de las personas que realicen la designación, a partir de lo que consideren como el bien o el mal en función de su vida individual y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre su forma de vivir.

c. Por tanto, resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acreditar contar con una "*amplia solvencia moral*", sin saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán y, peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios, lo que podría generar que se le niegue el acceso al cargo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

88. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 300/2020**, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 81, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por contemplar un requisito para ser titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad, consistente en "***contar con reconocida solvencia moral***".

89. En aquella ocasión, a juicio de este Tribunal Constitucional, el requisito de "*contar con reconocida solvencia moral*" vulnera el principio de seguridad jurídica, toda vez que exige no haber incurrido en alguna conducta socialmente reprobable para acceder a un cargo público, lo cual resulta ser un requisito arbi-



trario, ya que los aspirantes quedan subordinados a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes designan.

90. En el precedente en comento, este Alto Tribunal recordó que el principio de seguridad jurídica ha sido definido como el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de las normas.

91. De este modo, la seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 de la Constitución General, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado de forma que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; para lo cual es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deban detallar extremadamente, pero siempre que la intención legislativa se encuentre definida de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular.

92. Retomando las consideraciones antes señaladas, este Tribunal Pleno considera que el **concepto de invalidez es fundado** y, por tanto, el requisito consistente en "**contar con reconocida solvencia moral**" **para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero es inconstitucional**, pues como se ha señalado, se trata de un concepto cuya ponderación resulta altamente subjetiva, porque depende de la forma en que cada persona percibe cuáles son los componentes morales aceptables en la vida de las personas, lo que da pie al actuar discrecional e, inclusive, arbitrario del aplicador de la norma.

93. Esta dificultad para encontrar una apreciación uniforme sobre tal concepto se traduce en una forma de discriminación, pues provoca que las personas que aspiran a ocupar un cargo público, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en la función, queden a merced del juicio valorativo de las personas facultadas para realizar la designación en el cargo.

94. En esta medida, la persona aspirante dependerá de lo que, en la conciencia del aplicador de la norma, supone "**contar con reconocida solvencia moral**",



situación que, como se indicó, podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual o de género, estado civil, etcétera.

95. Por tanto, resulta discriminatorio exigir a quien pretende acceder a un cargo público acreditar "**contar con reconocida solvencia moral**" sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán y, peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

96. Por lo anterior, **se declara la invalidez del artículo 62 Bis, fracción VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero**, expedida mediante Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes quince de octubre de dos mil veintiuno.

97. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

## VII. EFECTOS

98. El artículo 73,<sup>37</sup> en relación con los artículos 41,<sup>38</sup> 43,<sup>39</sup> 44<sup>40</sup> y 45<sup>41</sup> de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los

<sup>37</sup> "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>38</sup> "**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."

<sup>39</sup> "**Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>40</sup> "**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.



alcances y los 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.

99. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 62 Bis, fracciones III, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el viernes quince de octubre de dos mil veintiuno.

100. Así, el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

**"Artículo 62 Bis.** Para ser titular del Órgano Interno de Control se deberán cubrir los siguientes requisitos:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión; ...

"VII. Contar con reconocida solvencia moral."

101. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

---

"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."

<sup>41</sup> **"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."



102. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## VIII. DECISIÓN

103. 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 **invalidez** del artículo 62 Bis, fracciones III, en su porción normativa "y *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*", y VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guerrero, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 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, Esqui-



vel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 1, denominado "Requisito consistente en no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión", consistente en declarar la invalidez del artículo 62 Bis, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión", de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 2, denominado "Requisito consistente en contar con reconocida solvencia moral", consistente en declarar la invalidez del artículo 62 Bis, fracción VII, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 860, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de octubre de dos mil veintiuno. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, previo aviso a la presidencia.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2016 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 44/2018 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCVI/2014 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), CCCLXXXV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:15 horas, 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, 31 de octubre de 2015 a las 11:05 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 216/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3511, con número de registro digital: 30698.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN IV, Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBEN DESESTIMARSE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA RELATIVAS A QUE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ RESULTAN DEFICIENTES, PUES ELLO CORRESPONDE AL ANÁLISIS PROPIO DEL FONDO DEL ASUNTO.**

**IV. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

**V. LEYES GENERALES. TIENEN POR OBJETO DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, OTORGANDO LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE LAS LEYES LOCALES CORRELATIVAS.**

**VI. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.**

**VII. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS**



**MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.**

**VIII. ARCHIVOS. DADA LA CONCURRENCIA LEGISLATIVA EN DICHA MATERIA, LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN SUS ASPECTOS PRIMARIOS, PERO QUEDAN FACULTADOS PARA ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME A LA LEY GENERAL RELATIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014).**

**IX. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.**

**X. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE ÉSTOS SE PREVEA EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.**

**XI. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL FEDERAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.**

**XII. ARCHIVOS. ENTRE LAS LEYES LOCALES Y LA LEY GENERAL EN LA MATERIA NO EXISTE UN DEBER DE IDENTIDAD CONCEPTUAL, PERO LAS ACEPCIONES ADOPTADAS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL NO DEBEN IMPACTAR SIGNIFICATIVAMENTE A LA REALIZACIÓN DE LOS VALORES Y AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES QUE SE PROPONE ESTE ÚLTIMO ORDENAMIENTO.**

**XIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA DIFERENCIA CONCEPTUAL SOBRE LA FORMA DE IDENTIFICARSE ELECTRÓNICAMENTE CON-**



**FORME A LA LEY RELATIVA Y LA LEY GENERAL, ASÍ COMO LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA FORMA ADICIONAL DE HACERLO EN EL ÁMBITO LOCAL, AFECTA LA FORMA DE OPERAR DEL SISTEMA NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XXVII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XIV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA NO INCLUSIÓN EN LA LEY RELATIVA DE LA DEFINICIÓN DE ENTES PÚBLICOS, ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN XXVI DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.**

**XV. ARCHIVOS. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLIII, 11, FRACCIÓN IV, 76 AL 79 Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ATRIBUYE AL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS EL CARÁCTER LIMITADO DE ÓRGANO NORMATIVO DEL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS VULNERA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO LOCAL CONFORME A LA LEY RELATIVA NO ES EQUIVALENTE A LA DEL CONSEJO NACIONAL, AL NO INCLUIRSE A LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, CON ATRIBUCIONES O FUNCIONES SIMILARES A LAS QUE CORRESPONDERÍAN AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, AL SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, AL TITULAR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y A UN COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO A UN REPRESENTANTE DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS Y UN REPRESENTANTE DEL ÓRGANO QUE EMULE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**



**XVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA FALTA DE REGULACIÓN EN LA LEY RELATIVA DE LA PROHIBICIÓN PARA QUE LOS CONSEJEROS RECIBAN REMUNERACIÓN POR SU PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO LOCAL, ASÍ COMO LA FALTA DE EMULACIÓN DE LA FORMA EN QUE DEBEN VERIFICARSE SUS SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS, AFECTA EL DEBIDO FUNCIONAMIENTO Y FINES QUE HAN SIDO CONCEBIDOS PARA EL SISTEMA LOCAL DE ARCHIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA LEY RELATIVA, AL SEÑALAR QUE LA PERSONA QUE PRESIDA EL CONSEJO ESTATAL SERÁ TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO Y CONSEJERO O CONSEJERA REPRESENTANTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. EL LEGISLADOR LOCAL NO INCURRIÓ EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE, AL NO PREVER EN LA LEY ESTATAL DE LA MATERIA LOS REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA INCLUSIÓN DE UN SECRETARIO TÉCNICO, COMO MIEMBRO DEL CONSEJO LOCAL, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXII. ARCHIVOS. LA DECISIÓN DE CONCEDER A LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS LOCALES O A OTRO TIPO DE PERSONAS QUE SE CONSIDEREN PERTINENTES UNA INVITACIÓN PERMANENTE O CONTINGENTE EN LAS SESIONES DEL CONSEJO LOCAL FORMA PARTE DE LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULO 65, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**



**XXIII. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS EN QUE PARTICIPARÁN LOS MUNICIPIOS EN LOS CONSEJOS LOCALES (ARTÍCULO 65, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI LA INVALIDEZ PARCIAL DE UNA NORMA ES INSUFICIENTE PARA SUBSANAR LOS VICIOS IDENTIFICADOS, PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DE SU TOTALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXV. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA LEY RELATIVA, AL PREVER QUE EL COMITÉ TÉCNICO SERÁ UN ÓRGANO DE ASESORÍA Y DE SIMILAR JERARQUÍA QUE LA DEL CONSEJO LOCAL DE ARCHIVOS; QUE ESTARÁ CONFORMADO POR LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE LOS PODERES DEL ESTADO Y DE LOS ARCHIVOS DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS, RESPONSABLES DE CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EXISTENTES EN EL ESTADO, Y NO PREVER QUE SUS INTEGRANTES NO DEBERÁN OBTENER REMUNERACIÓN O EMOLUMENTO POR SU PARTICIPACIÓN, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN II, 68, 69, EN LA PORCIÓN "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE LOS PODERES DEL ESTADO, RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS, RESPONSABLES DE CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EXISTENTES EN EL ESTADO Y POR"; 70, FRACCIONES I, II Y III; Y 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE CONFIERA AL ARCHIVO DEL ESTADO LA CALIDAD DE ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 98, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ES UN ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN" Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**



**XXVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA ATRIBUCIÓN DEL ARCHIVO LOCAL DE PROPONER LAS CUOTAS QUE, EN TODO CASO, CORRESPONDERÍAN POR LOS SERVICIOS QUE, PRECISAMENTE, SE PRESTEN CON MOTIVO DEL DESPLIEGUE DE SUS FUNCIONES, AUNQUE NO ESTÁ DIRECTAMENTE RELACIONADA CON LA MATERIA QUE CORRESPONDE CONOCER AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, SINO A UN ASPECTO PRESUPUESTARIO RESULTA VÁLIDA (ARTÍCULO 100, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXVIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. EL HECHO DE QUE LA LEY LOCAL HAYA OMITIDO CONTEMPLAR LAS FACULTADES MÍNIMAS PARA EL DEBIDO FUNCIONAMIENTO DEL ARCHIVO DEL ESTADO, EQUIVALENTES A LAS DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXIX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE FUNGIR COMO PRESIDENTE DEL CONSEJO LOCAL SÍ SE ENCUENTRA CONTEMPLADA EN LA LEY RELATIVA (ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LAS FACULTADES DE ANALIZAR LA PERTINENCIA DE RECIBIR TRANSFERENCIAS DE DOCUMENTOS DE ARCHIVO CON VALOR HISTÓRICO DE SUJETOS OBLIGADOS DISTINTOS AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SÍ SE ENCUENTRAN CONTEMPLADAS PARA EL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD EN LA LEY RELATIVA (ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LAS ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR LOS PROCEDIMIENTOS TENDIENTES A PROPORCIONAR SERVICIOS ARCHIVÍSTICOS AL PÚBLICO USUARIO Y PARA BRINDAR ASESORÍA TÉCNICA SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS, PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SÍ SE ENCUENTRAN CONTEMPLADAS PARA EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO**



**EN LA LEY RELATIVA (ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXXII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA ATRIBUCIÓN DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE BRINDAR ASESORÍA TÉCNICA SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS, AL ESTAR LIMITADA A ESTABLECER MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y ASESORÍA CON INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y PRIVADAS EN EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INFORMACIÓN E INFORMÁTICA Y AL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE ASESORÍA Y CAPACITACIÓN DIRIGIDOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, EN MATERIA DE ARCHIVOS, Y NO PREVERSE EN TÉRMINOS AMPLIOS, CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INFORMACIÓN E INFORMÁTICA", Y VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIRIGIDOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO", Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER LOS ÓRGANOS NECESARIOS PARA QUE EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DESARROLLE DE MANERA ÓPTIMA SUS FUNCIONES, COMO SON EL ÓRGANO DE GOBIERNO, LA DIRECCIÓN GENERAL Y EL ÓRGANO DE VIGILANCIA, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXXIV. ARCHIVOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ESTABLECER LOS DELITOS EN MATERIA DE ARCHIVOS EN LA LEGISLACIÓN DE LA ENTIDAD (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA A LA FALTA DE PREVISIÓN, EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA, DE LOS DELITOS ESPECIALES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 121 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).**

**XXXV. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO TIENEN UNA COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO QUE LES IMPONGA EL DEBER DE EMITIR LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS NECESARIAS PARA LA EX-**



**PEDICIÓN DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO Y DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO LOCAL (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA A LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS NECESARIAS PARA LA EXPEDICIÓN DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO Y DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO LOCAL).**

**XXXVI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA FALTA DE PRECISIÓN SOBRE CUÁLES FALTAS ADMINISTRATIVAS SERÁN GRAVES Y CUÁLES NO, ES INCONSTITUCIONAL PORQUE NO OTORGA CERTEZA SOBRE QUIÉNES SERÁN LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS INFRACCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 102, 103 Y 105 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XXXVII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. FUNDAMENTO, DEFINICIÓN Y ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO, ASÍ COMO LA FORMA DE ANALIZAR SU CUMPLIMIENTO.**

**XXXVIII. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**

**XXXIX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ES APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

**XL. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA. LA DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN RELATIVA A LA TRANSFERENCIA A TÍTULO ONEROSO O GRATUITO DE LOS ARCHIVOS O DOCUMENTOS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN LA LEY RELATIVA, VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XLI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS NORMAS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA**



**QUE PREVÉN EL CONCEPTO DE "IDENTIDAD DIGITAL", DEFINIDO EN EL PRECEPTO QUE FUE INVALIDADO, DADAS LAS CONSECUENCIAS ADVERSAS RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE INTEROPERABILIDAD ELECTRÓNICA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS PARA LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS 46, 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "IDENTIDAD DIGITAL", DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XLII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA NORMA QUE PREVÉ QUE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ TÉCNICO EN MATERIA DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE OAXACA PARTICIPARÁN COMO INVITADOS, PUES CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 114 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS QUE, PARA EL HOMÓLOGO CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO, DISPONE QUE SÓLO DEBE INTEGRARSE POR PERSONAS QUE DESIGNE EL CONSEJO NACIONAL MEDIANTE CONVOCATORIA PÚBLICA DEL ARCHIVO GENERAL (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XLIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXVII Y XLIII, 11, FRACCIÓN IV, 46, 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "IDENTIDAD DIGITAL", 63, FRACCIÓN II, 65, 68, 69, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE LOS PODERES DEL ESTADO, RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS, RESPONSABLES DE CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EXISTENTES EN EL ESTADO Y POR", 70, FRACCIONES I, II, III Y IV, 71, FRACCIÓN I, DEL 76 AL 79, 98, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ES UN ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN", 100, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INFORMACIÓN E INFORMÁTICA", Y VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIRIGIDOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO", 101, FRACCIÓN I, 102, 103, 105 Y**



## **TRANSITORIOS CUARTO Y OCTAVO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

**XLIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL, UNA VEZ QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ SURTA SUS EFECTOS Y HASTA QUE EL LEGISLADOR LOCAL NO SUBSANE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXVII Y XLIII, 11, FRACCIÓN IV, 46, 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "IDENTIDAD DIGITAL", 63, FRACCIÓN II, 65, 68, 69, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE LOS PODERES DEL ESTADO, RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS, RESPONSABLES DE CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EXISTENTES EN EL ESTADO Y POR", 70, FRACCIONES I, II, III Y IV, 71, FRACCIÓN I, DEL 76 AL 79, 98, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ES UN ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN", 100, FRACCIONES V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INFORMACIÓN E INFORMÁTICA", Y VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DIRIGIDOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO", 101, FRACCIÓN I, 102, 103, 105 Y TRANSITORIOS CUARTO Y OCTAVO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE OAXACA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 13 DE JULIO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

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

### **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 122/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información



y Protección de Datos Personales en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada el quince de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

## I. TRÁMITE

1. **Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que se solicitó la invalidez de las siguientes disposiciones legales:

- Artículos 4, 11, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 76, 77, 78, 79, 98, 100, 101, cuarto y octavo transitorios, así como las omisiones genéricas de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada el quince de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

2. **Autoridad emisora y promulgadora.** Las normas generales impugnadas se emitieron por el Congreso y se promulgaron por el gobernador, ambos del Estado de Oaxaca.

3. **Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

**Primer concepto de invalidez.** El artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer definiciones distintas a las previstas en la Ley General de Archivos.

Resultan inconstitucionales las discrepancias conceptuales establecidas en el artículo 4 de la ley local con respecto a las que establece la Ley General

<sup>1</sup> Acción de inconstitucionalidad 122/2020. Fojas 1 a 22.



de Archivos, ya que, por un lado, omite establecer uno de los términos con su respectiva definición y, en el otro, modifica el término, así como su definición.

En ese sentido, se refiere que debe agregarse el concepto de *entes públicos*, establecido en la fracción XXVI del artículo 4 de la Ley General de Archivos y adecuar el diverso concepto de *identidad digital* con el de *firma electrónica avanzada*, establecido en la diversa fracción XXXII del mismo numeral.

Precisa que dichas inconsistencias impactan a lo largo de la Ley General de Archivos para el Estado de Oaxaca (en específico en sus artículos 4, 46, y 47) y que, por ello, no se cumple con la homologación que ordena la Ley General de Archivos.

**Segundo concepto de invalidez.** Los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV, 76, 77, 78, 79 y octavo transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer la existencia de un *Registro Estatal de Archivos*.

Que la Ley General de Archivos prevé un *Registro Nacional de Archivos* a cargo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Archivos, registro que opera como instrumento del *Sistema Nacional de Archivos* para que los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, acompañen la conformación de dicho registro. Por tal motivo, en el *Registro Nacional de Archivos* se registrarán los documentos tanto del ámbito nacional como del local, siendo éste el resguardante en materia archivística de la Federación y de las entidades federativas.

El *Sistema Nacional de Archivos* como expresión coordinada de sus miembros, se constituye por diversos organismos, entre ellos, el *Archivo General de la Nación* (en adelante el AGN) y los *Sistemas Estatales de Archivos*, por lo que el registro es una expresión de carácter federalista, además de una herramienta del *Sistema Nacional de Archivos* como instancia de coordinación y colaboración.

Se argumenta que la Ley General de Archivos, faculta al AGN para que administre el *Registro Nacional de Archivos* y que dicha administración depen-



derá de la normativa que para tales efectos expida el *Consejo Nacional* (artículo 80 de la Ley General de Archivos), por lo que en la Ley General de Archivos hay ausencia de configuración legislativa a favor de las entidades federativas para legislar, particularmente, sobre la creación de un registro estatal de archivos.

En ese sentido, suponer que los Estados tienen la atribución de legislar en materia de *Registro Nacional de Archivos* implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema, cuya competencia corresponde exclusivamente al *Sistema Nacional* a través de su *Consejo Nacional*.

Y que, si bien hay configuración legislativa a favor de las entidades federativas en diversos aspectos previstos por la Ley General de Archivos, no obstante, no existe configuración normativa en materia del registro estatal de archivos puesto que, del análisis de los artículos 78, al 81 de la Ley General de Archivos, se desprende que lo que pretende el legislador nacional es contar con una sola aplicación informática, alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, en favor de una base registral única. Por lo que, al suponer que pueda haber treinta y dos registros estatales de archivo, se perdería el atributo de que sea una herramienta única, uniforme y accesible a todos.

**Tercer concepto de invalidez.** Se aduce que el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una integración del Consejo Local de Archivos distinta a la prevista en la Ley General de Archivos.

Que la Ley General de Archivos, en su título cuarto, capítulo III, que tiene por encabezado "De los Sistemas Locales de Archivos", establece de manera expresa y específica ciertas directrices que deben seguir las legislaciones locales, por cuanto hace a la regulación de sus *sistemas de archivos*.

Destaca que en la Ley General de Archivos se establece que las leyes de las entidades federativas:

1) Regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local como órgano de coordinación.



2) Desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales, de manera equivalente a las que dicha ley general otorga al *Sistema Nacional de Archivos*.

3) Establecerán los términos en que los Municipios participarán en el Consejo Local.

Que de dichas bases, el artículo 65 de la ley local establece la "estructura organizacional" del Consejo Local de Archivos, la cual no se encuentra en armonía en cuanto a su integración, atribuciones y funcionamiento, con lo establecido en la Ley General de Archivos, por las siguientes razones:

- a) No se establece al Consejo Local como órgano de coordinación.
- b) Duplicidad de representación del director general de Archivo.
- c) Secretario técnico como parte integrante del Consejo Local.
- d) No se contemplan a titulares de los homólogos de la Secretaría de Gobernación y de la Función Pública.
- e) No se contempla al representante de los archivos privados.
- f) No se prevé al representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.
- g) No se prevé la participación de los Municipios, de conformidad con lo que establece la Ley General de Archivos.

La ley local, en lugar de establecer los términos o la forma en que participarán los Municipios en el Consejo Local, establece que será este último quien determine qué Municipios participarán en el consejo, con lo que se causan dos violaciones distintas:

1. La ley local desplaza o delega la determinación de la participación de los Municipios, al Consejo Local, cuando dicha determinación se trata de una



cuestión privativa y exclusiva de la ley, por disposición del tercer párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos, con lo que se violenta el principio de reserva de ley que dispone este ordenamiento para tal efecto.

2. No se garantiza la participación de todos los Municipios en el Consejo Local, ya sea a través de un representante municipal en lo individual, o bien, de un representante por grupo de Municipios, al prever como participantes únicamente a los Municipios que el Consejo Local decida invitar.

h) Se establece una participación diversa de los órganos constitucionales autónomos a la que establece la Ley General de Archivos.

i) Se establece un criterio restrictivo en cuanto a las personas que pueden ser invitadas al Consejo Local.

j) Toda vez que impacta en la integración del Consejo Local, la ley de Oaxaca debió establecer lo respectivo al nombramiento de los suplentes de los consejeros estatales, en caso de su ausencia, así como la disposición relativa a la jerarquía inmediata inferior con que deben contar, conforme lo prevé el penúltimo párrafo del artículo 65 de la Ley General de Archivos, omisión que se estima inconstitucional, y que debe ser subsanada por la Legislatura Local.

k) La ley local es omisa en establecer que los miembros del consejo estatal no recibirán remuneración alguna por su participación en éste, prescripción prevista para el consejo nacional, en el último párrafo del artículo 65 de la Ley General de Archivos, y cuya omisión impacta y afecta el funcionamiento equivalente que dispone el artículo 71 de la Ley General de Archivos, por lo que resulta inconstitucional.

l) La ley local es omisa en establecer cómo se efectuarán las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Local, de conformidad con lo que establece el artículo 66 de la Ley General de Archivos, cuestión que impacta en el funcionamiento de dicho consejo, y que debería ser equivalente a lo que dispone la Ley General de Archivos para el *Sistema Nacional*, de conformidad con el último párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos.



**Cuarto concepto de invalidez.** Los artículos 63, 68, 69, 70 y 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que regulan lo relativo al *Comité Técnico de Archivos*, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, por cuanto hace a la regulación equivalente del *Consejo Técnico y Científico Archivístico*.

No se advierte que la ley general establezca en la integración del Sistema Nacional un "Comité Técnico de Archivos" situado a la par del Consejo Local, razón suficiente para estimar inconstitucional su previsión en el artículo 63, como parte integrante del *Sistema Estatal de Archivos*.

Se creó a un "Comité Técnico de Archivos" similar al Consejo Técnico y Científico Archivístico, previsto a nivel nacional que, de acuerdo al artículo 114 de la Ley General de Archivos, es el órgano asesor del Archivo General, no del consejo nacional, en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico y los integrantes que lo conforman serán designados por el consejo nacional.

Para el caso nacional, el Consejo Técnico y Científico Archivístico no se creó como un órgano situado a la par del Consejo Nacional. Razón por la cual, la previsión del Comité Técnico de Archivos Local, como órgano que integra el *Sistema Estatal*, en la posición en que lo coloca la ley local, al no contar con equivalente en el *Sistema Nacional*, resulta inconstitucional, al contravenir el artículo 71 de la Ley General de Archivos. La integración como las atribuciones previstas para dicho comité técnico en los artículos 68, 69, 70 y 71 de la ley local, contravienen lo dispuesto en la Ley General de Archivos, al ir más allá del alcance previsto por la organización y funcionamiento del propio *Sistema Estatal de Archivos* y su Consejo Local.

**Quinto concepto de invalidez.** El artículo 98 y cuarto transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca vulneran los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, por cuanto hace a la naturaleza jurídica del *Archivo General del Estado (AGE)*.

a) Naturaleza jurídica (AGE previsto como organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración).



a.1. El artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, contempla al *Archivo General del Estado de Oaxaca* como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración, con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos en el decreto que lo creó y demás disposiciones normativas aplicables.

Por su parte, el artículo 104 de la ley general, señala que el AGN es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

Asimismo, en el artículo 71, segundo párrafo, de la ley general se preceptúa que en las leyes de las entidades federativas se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos, y lo mismo hace el artículo 4, fracción VII, al establecer que los *Archivos Generales* serán las entidades especializadas en materia de archivos del orden local.

La ley local es omisa en reconocer la descentralización, no sectorización, así como en otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio al *Archivo General del Estado*, circunscribiéndolo al ámbito de administración y competencia del Poder Ejecutivo del Estado, atributos aquellos que se consideran necesarios y esenciales para el efectivo ejercicio de la especialización que establece la Ley General de Archivos.

En consecuencia, la disposición prevista en el citado artículo 98 de la ley local contraviene la naturaleza jurídica con que debiera contar el Archivo General, y que desarrolla la Ley General para el Archivo General de la Nación.

Por lo que, atendiendo al cierto grado de autonomía que se busca respecto del organismo en el que recaerá el *Archivo General del Estado* de Oaxaca, y que no se tenga una subordinación directa respecto de alguna de las dependencias de la administración pública, como es el caso del AGN, entonces, de una interpretación sistemática y funcional de la Ley General de Archivos, así como desde una perspectiva de configuración legislativa, se advierte que la naturaleza jurídica del *Archivo General del Estado*, debe ser de un organismo descentralizado



no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de lo contrario, su omisión, consistente en no dotarlo de esta naturaleza, se considera vicio de constitucionalidad, al eludir garantizar su autonomía en la toma de decisiones y, por ende, en su integración y atribuciones, al denotar una injerencia del Ejecutivo Estatal, contraviniéndose lo dispuesto por los artículos 4, fracción VII, 71 y 104 de la Ley General de Archivos.

a.2 Por consecuencia, el director general del Archivo Estatal no puede depender o estar subordinado a ningún tipo de autoridad; por lo que el artículo 65, fracción I, que establece que el director general del AGE será, a su vez, el consejero representante del Ejecutivo del Estado, también contraviene los preceptos de la Ley General de Archivos previamente.

a.3 Resulta contradictorio lo establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que establece que el *Archivo General del Estado de Oaxaca* continuará operando con la estructura, decreto de creación, reglamento interno, manual de organización y manual de procedimientos con que cuente a la fecha de la publicación de la ley local, por considerarse "que no contraviene a la propia ley local". Sin embargo, tal previsión también es atentatoria de lo establecido en la Ley General de Archivos en cuanto a la naturaleza jurídica que debe revestir al *Archivo General del Estado*, toda vez que, o bien nunca debió establecerse dicha disposición, o bien, debió establecer lo contrario, en el sentido de que dichos ordenamientos deberían armonizarse tanto con la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, como con la Ley General de Archivos.

b) Falta de atribuciones.

La ley local establece, de manera distinta, la naturaleza jurídica del AGE, al no contemplarlo como un organismo descentralizado no sectorizado, tal como lo dispone la Ley General de Archivos. También es omiso el ordenamiento local en establecer ciertas atribuciones que la Ley General de Archivos dispone para el AGN, lo cual se advierte en el contenido del artículo 100 de la ley local, que contraviene lo establecido en el artículo 106 de la Ley General de Archivos, con lo que se compromete el efectivo cumplimiento del objeto para el que fue creado.



c) Falta de regulación de los órganos con los que debe contar el AGE para el cumplimiento de su objeto.

En concordancia con la falta de naturaleza jurídica que debió preverse para el AGE, como organismo descentralizado no sectorizado, la ley local omite todos los capítulos y disposiciones que prevén a los órganos que requiere el AGE para el cumplimiento de su objeto, establecidos en los artículos 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Ley General de Archivos; como son: el Órgano de Gobierno; la Dirección General; el Órgano de Vigilancia y el Consejo Técnico y Científico Archivístico, con lo que se compromete el efectivo cumplimiento del objeto para el que es creado el *Archivo General del Estado*, así como del cumplimiento de sus obligaciones.

**Sexto concepto de invalidez.** La Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer ciertos delitos, con lo que conculca lo previsto en los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal.

Se considera que es inconstitucional la falta en la ley local de las conductas delictivas descritas tanto en la fracción I, como en el último párrafo del artículo 121 de la Ley General de Archivos, este último que se refiere a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente.

Se debe considerar la inclusión de la aludida disposición, ya que al referirse a documentos que contienen información sobre violaciones graves a derechos humanos, es menester prevenir y sancionar las conductas que destruyan o pongan en riesgo tales documentos. Aceptar su omisión, implicaría que los derechos a la verdad y a la memoria se vean vulnerados por la sustracción, ocultación, alteración, mutilación, destrucción e inutilización de información y documentos.

**Séptimo concepto de invalidez.** La Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer el contenido de ciertos preceptos transitorios, violando con ello los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal.



La ley local es omisa en prever diversas disposiciones transitorias y, cuya falta, se estima inconstitucional, como son:

En el artículo séptimo transitorio de la Ley General de Archivos, falta establecer el deber del Órgano de Gobierno del *Archivo General Estatal* de expedir y publicar el *Estatuto Orgánico del Archivo General* en un período no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley local. Esto será factible, una vez que se resuelva lo referente a la naturaleza del AGE y de los órganos con los que debe contar, pues se deberá prever la expedición de su estatuto orgánico o la reglamentación interna correspondiente.

De acuerdo al artículo décimo segundo transitorio de la Ley General de Archivos, falta establecer el plazo para que el Consejo Local de Archivos elabore su reglamento ya que, si bien la ley local establece en su artículo séptimo transitorio el periodo en el cual quedará instalado el consejo estatal, es omiso en señalar el momento en el cual deberá elaborar su reglamento.

**Octavo concepto de invalidez.** La Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer qué faltas serán "graves", y cuáles serán "no graves", violando con ello los artículos 1o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109 y 124 de la Constitución Federal.

Se argumenta que la ley local es omisa en establecer cuáles de las infracciones administrativas contempladas en el artículo 101 serán consideradas "graves", y cuáles otras serán consideradas "no graves", cuestión que tiene impacto en cuanto a la determinación de sanciones y autoridad competente que habrá de imponer la sanción correspondiente. Por lo que dicha omisión resulta contraria al artículo 109 de la Constitución Federal, así como de lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Archivos.

La remisión expresa o implícita a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, no podría subsanar dicha omisión, máxime que dicha ley no establece faltas, sino que, a su vez, remite a lo que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas para tal efecto.

La Ley de Responsabilidades Administrativas local, ninguna respuesta da sobre la clasificación que pudieran tener las infracciones (faltas) administrativas



previstas en la Ley de Archivos de Oaxaca, por lo que aquel ordenamiento jurídico, en nada clarifica ni subsana la situación en que se encuentra la Ley de Archivos Local, a efecto de la determinación como grave o no grave de las infracciones que establece.

**Noveno concepto de invalidez.** El artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es inválido, al inobservar el artículo 14 de la Constitución Federal, relativo al principio de certeza jurídica y taxatividad que debe regir en materia de ilícitos y sus respectivas sanciones.

Se argumenta que la redacción de dicha fracción no es coincidente con lo establecido en la fracción I del artículo 116 de la Ley General de Archivos, que prevé como infracción: *transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados*.

La ley local no se encuentra armonizada con lo establecido en la Ley General de Archivos, ya que, si bien pudiera parecer un simple error de escritura la expresión efectivamente asentada en la fracción I del artículo 101 de la ley local tiene un alcance normativo diverso e incluso, confuso, con respecto a lo establecido en la fracción I del artículo 116 de la Ley General de Archivos, resultando evidente que no es lo mismo "propiedad *en* posesión" que "propiedad o posesión".

La falta de certeza de la literalidad de la fracción I del artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, obrará en perjuicio tanto de los particulares como de las autoridades encargadas de aplicar dicho precepto, al ser contrario al principio de legalidad en materia de descripción de los ilícitos (taxatividad), contenida en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal que, si bien se refiere a la materia penal, se ha considerado extensivo y aplicable al derecho administrativo sancionador.

Se precisa que es necesario que las leyes que establecen ilícitos sean claras, por dos diversas cuestiones que se encuentran relacionadas entre sí:

1) Los particulares deben saber cuál es la conducta que les es exigida por el ordenamiento jurídico para poder actuar conforme a derecho, siendo que



cuando una disposición es vaga, ambigua, poco clara, o confusa, al ser indeterminado el objeto de su prescripción (prohibición u obligación), el sujeto que debe cumplir con ella no sabrá exactamente a qué lineamiento deberá ajustar su conducta; y,

2) La ley debe ser lo suficientemente clara y precisa para que los órganos encargados de su aplicación no incurran en arbitrariedades, al aplicar su contenido a cualesquiera hechos o situaciones respecto de los que no habría certeza que se encontrarán comprendidos dentro del alcance normativo de la ley.

4. **Artículos señalados como conculcados.** El promovente señaló como infringidos los artículos 1o., 6o., apartado A, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Registro y turno.** Por acuerdo de uno de junio de dos mil veinte,<sup>2</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número **122/2020** y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.

6. **Admisión.** La Ministra instructora, por acuerdo de veinte de julio de dos mil veinte,<sup>3</sup> admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del citado auto.

7. **Informe del Poder Legislativo.** El presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió informe mediante oficio de diecisiete de agosto de dos mil veinte, recibido el veintiséis siguiente<sup>4</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (fojas 73 a 84), en el que manifestó lo siguiente:

<sup>2</sup> *Ibidem.* Fojas 23 y 24.

<sup>3</sup> *Ibidem.* Fojas 28 a 31.

<sup>4</sup> *Ibidem.* Foja 83 vuelta.



a) Respecto al *primer concepto de invalidez*, refiere que, con la emisión de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, el Congreso del Estado cumplió con el mandato constitucional relativo a la expedición del marco legal que garantiza la preservación de documentos en archivos administrativos actualizados.

Aduce que en el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no se actualiza la omisión legislativa en su tipo de incompleta o deficiente, toda vez que en su fracción LI, define como *sujetos obligados*: a cualquier entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de Oaxaca y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal. De donde se advierte que en esta definición legal se encuentran los entes públicos (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) así como los órganos autónomos.

Lo mismo se observa, en relación con la definición del concepto de *identidad digital* a que se refiere la fracción XXVII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en la que se define la *firma electrónica*, por lo que no se acredita la omisión legislativa incompleta o deficiente. En ese sentido, se demuestra la armonización de la Ley General de Archivos con la ley local en la materia.

b) Del *segundo concepto de invalidez* manifiesta que los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV, 76, 77, 78, 79, y octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que en esencia regulan el *Registro Estatal de Archivos*, no transgreden ninguna disposición constitucional, porque al crearse ese registro, se complementa el *Registro Nacional de Archivos*, sin que ello implique duplicidad de funciones o competencias, tomando en cuenta que el archivo nacional se ministrará de la información que suministren los entes públicos, órganos autónomos, particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público en el Estado de Oaxaca. En ese orden, existe una adecuada modulación con lo que establece el artículo 70 de la Ley General de Archivos, que determina que cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras,



relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.

Asimismo, el propio artículo 79 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca determina que la operación del *Registro Estatal* deberá prever la interoperabilidad con el *Registro Nacional* y considerará las disposiciones que para tal efecto emita el consejo nacional.

**c)** Respecto al *tercer concepto de invalidez*, aduce que no es cierto que el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca vulnere los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Política Federal, ya que la referida disposición al determinar que el Consejo Local es la autoridad máxima y órgano normativo del sistema local, resulta notoriamente evidente la coordinación institucional entre los consejos nacional y estatal.

En relación con la duplicidad de representación del director general de Archivo, no advierte que se afecte el correcto funcionamiento del Consejo Local. De igual manera estima que el artículo 65 impugnado, al determinar que el secretario técnico será integrante del Consejo Local, no afecta el ejercicio competencia del referido Consejo Local.

Si bien el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, no contempla a los titulares de los homólogos de la Secretaría de Gobernación y de la Función Pública (en el Estado de Oaxaca: Secretaría General de Gobierno y Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental), sí prevé en su fracción III, como integrantes consejeros, los servidores y/o funcionarios públicos designados en representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes tendrán voz y voto, por lo que se satisface la debida integración del Consejo Local, tomando en cuenta que el artículo 65 impugnado establece en el párrafo *in fine* que los representantes referidos en la fracción III de ese artículo, serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a los que pertenecen.

Aduce que, si bien es cierto que en la estructura organizacional del Consejo Local no se prevé un representante del consejo técnico y científico archi-



vístico, lo cierto es que el artículo 68 del propio ordenamiento local determina que el sistema local, para el adecuado desarrollo de sus funciones, contará con un órgano colegiado asesor, denominado comité técnico. Lo que complementa la función organizacional del Consejo Local al auxiliarse de su órgano colegiado asesor (comité técnico).

En relación con que el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no prevé la participación de los Municipios, no es cierto, toda vez que en su fracción IV, se establece "Municipios, los representantes designados por los Municipios, invitados por el Consejo Local, tendrán voz y voto.". Y que el Estado de Oaxaca cuenta con quinientos setenta Municipios, lo que evidencia que, posiblemente, no se pueda contar con un representante por cada Municipio.

Manifiesta que no es cierto que el artículo 65 de la ley local, establezca una participación diversa de los órganos constitucionales autónomos a la que prevé la Ley General de Archivos, en virtud de que ese numeral en su fracción V, contempla como vocales, a los representantes designados por los órganos autónomos del Estado, quienes tendrán voz y voto. Tal disposición la relaciona con lo contemplado en el artículo 4, fracción XXXIX, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que define como los órganos autónomos: *a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y Fiscalía General del Estado de Oaxaca.* Y concluye que los órganos autónomos en cita tienen participación con voz y voto en el Consejo Local, por lo que no existe vicio de inconstitucionalidad.

No comparte que el artículo 65, fracción VI, de la ley local establezca un criterio restrictivo en cuanto a las personas que pueden ser invitadas al Consejo Local, en razón que, dada la naturaleza jurídica del Consejo Local a que se contrae el artículo 66 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, es dable que se invite a las personas que cuenten con conocimientos de especialización



relacionados a la materia archivística, acorde a las atribuciones que tiene a su cargo el Consejo Local.

Advierte que se justifica la invitación de personas con dicho perfil de especialización (conocimientos especializados vinculados a la materia archivística), para formar parte de la estructura organizacional del Consejo Local.

**d)** Del *cuarto concepto de invalidez* informa que no es cierto que los artículos 63, 68, 69, 70 y 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, transgredan los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Política Federal, en cuanto a la regulación equivalente del *Consejo Técnico y Científico Archivístico*. Y que tampoco es cierto que el *Comité Técnico de Archivos* se encuentre a la par del Consejo Local.

Lo anterior, en virtud de que el Comité Técnico de Archivos es un órgano colegiado asesor del sistema local, por lo que no se encuentra a la par del Consejo Local, toda vez que este último es la autoridad máxima y el órgano normativo del Sistema Estatal (artículo 65), por lo que el Comité Técnico de Archivos tiene, entre otras atribuciones, las que le instruya el Consejo Local (artículo 71, fracción VI).

Reitera que el Comité Técnico de Archivos no se sitúa a la par del Consejo Local, argumentando que, de conformidad a las atribuciones del Comité Técnico de Archivos (artículo 71), se advierten funciones inherentes al quehacer archivístico, lo que estima equiparable a las funciones del Consejo Técnico y Científico Archivístico, con independencia de que este último sea el órgano asesor del Archivo General.

**e)** En cuanto al *quinto concepto de invalidez* manifiesta que el artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, garantiza la operatividad y funcionalidad del *Archivo General del Estado*, en virtud de que, textualmente, determina que cuenta con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores de su creación y, por tanto, no vulnera ninguna disposición constitucional.



f) Del *sexto concepto de invalidez* aduce que, en cuanto a la omisión denunciada por el accionante respecto a ciertos delitos, el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, establece el catálogo de infracciones administrativas a la citada ley. En su fracción IV, determina lo siguiente: *usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes y, de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados*. Asimismo, el artículo 104 de la ley local, establece que *las sanciones administrativas serán aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas*.

Añade que, en caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente. Por lo que se regula la obligación legal de las autoridades a fin de denunciar hechos constitutivos de un delito ante el Ministerio Público.

g) En lo relativo al *séptimo concepto de invalidez* refiere que en relación con la omisión de preceptos transitorios relacionadas con el *Archivo General Estatal*, no se actualiza tal omisión en virtud de que, efectivamente, se establece un artículo cuarto transitorio: *el Archivo General del Estado de Oaxaca continuará operando con la estructura, Decreto de Creación, Reglamento Interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos con que cuenta a la fecha de la publicación de la presente, por considerarse que no contraviene lo dispuesto por esta ley*.

h) En cuanto al *octavo concepto de invalidez* refiere que, suponiendo sin conceder, que se actualice la omisión inherente a las faltas graves y no graves, el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, establece un catálogo de infracciones administrativas a la referida ley.

i) Del *noveno concepto de invalidez* expone que no es cierto que el artículo 101, fracción I, de la ley local, vulnere los principios de certeza y taxatividad a que se contrae el artículo 14 constitucional.



**8. Informe del Poder Ejecutivo.** El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca rindió informe mediante escrito recibido el uno de septiembre del dos mil diecinueve<sup>5</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Respecto al *primer concepto de invalidez*, manifiesta que resulta infundado, toda vez que, el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no contraviene los preceptos constitucionales que se estiman violados, ni mucho menos establece definiciones distintas a las previstas en la Ley General de Archivos, ya que si bien es cierto, el Poder Reformador de la Constitución Federal, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir la ley general en comento, la cual desarrolla las bases y principios aplicables, así como distintos aspectos que deben ser replicados por las Legislaturas de las entidades federativas y, por tanto, se permitió a éstas la libertad configurativa 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.

- En cuanto al *segundo concepto de invalidez*, que se relaciona con los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV, 76, 77, 78, 79 y octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, y que se considera que son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la existencia de un Registro Estatal de Archivos; resulta infundado, toda vez y como el Alto Tribunal lo ha determinado en diversa acción de inconstitucionalidad, las Legislaturas de las diversas entidades federativas si bien tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables de la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la ley general, también es cierto, que 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.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Foja 361 vuelta.



Si bien la ley general de la materia, es la encargada de distribuir competencias y atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, como una coordinación obligatoria, no puede llevarse al extremo de que sobre esos aspectos las Legislaturas Federal y de las entidades federativas carezcan de competencia para regularlos, pues esa eliminación obedeció sólo a evitar la existencia de múltiples legislaciones que regularan principios, procedimientos, requisitos, sin una base mínima y común a todas; luego, la existencia de un Registro Estatal de Archivos, previsto en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es atendiendo al específico ámbito territorial de competencia y a la realidad social, en la observancia de no contravenir las normas constitucionales ni la ley marco aplicable.

- Respecto al *tercer concepto de invalidez*, que se relaciona con el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, manifiesta que las leyes generales desarrollan los principios y bases en la materia, respecto de autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, así como establecer la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En ese sentido, desestima las afirmaciones del organismo promovente en el sentido de que el legislador local carece de cualquier atribución para legislar en la materia, y lo único permitido era replicar la ley general, pues si bien está vinculado a replicarla y respetar las bases y aspectos mínimos aplicables, también tiene la libertad configurativa atendiendo a su realidad y a su respectivo ámbito de competencia, por lo que el Consejo Local de Archivos, implementa políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional, y en observancia a lo previsto en la propia ley general, con integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo Local de Archivos, equivalentes a las que la ley general otorga al Sistema Nacional.

- Que el *cuarto concepto de invalidez*, en que se refiere que los artículos 63, 68, 70 y 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, transgreden los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a la regulación equi-



valente del Consejo Técnico y Científico Archivístico, resulta infundado, al advertir que el Sistema Estatal se integrará de un Consejo Local de Archivos, y de un Comité Técnico de Archivos, que para el adecuado desarrollo de sus funciones contará con ese órgano colegiado asesor, denominado Comité Técnico, de lo que se indica que no se encuentra a la par del Consejo Local, en tanto que el Comité Técnico de Archivos, como órgano colegiado asesor, para el ejercicio de sus objetivos y funciones se supedita a las que le instruya el Consejo Local.

- Respecto al *quinto concepto de invalidez*, en que se argumenta que el artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, vulnera los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto hace a la naturaleza jurídica del Archivo General de Estado, manifiesta que el legislador local si bien está vinculado a respetar las bases y aspectos mínimos aplicables de la ley general, así como no introducir variaciones injustificadas, también es cierto que tiene libertad configurativa atendiendo a su realidad y a su respectivo ámbito de competencia y, por ende, el Archivo General del Estado, cuenta con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos, lo cual no contraviene disposición constitucional alguna.

- Del *sexto concepto de invalidez*, en que se aduce que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer ciertos delitos, manifiesta que resulta infundado, dado que no se contravienen los preceptos constitucionales que refiere el promovente, no obstante, expone, que sí se observan las disposiciones que establece la ley general, porque de la lectura al título séptimo, de las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos, capítulo único, de las infracciones administrativas, de la ley local, se obtiene que el legislador estatal, dispuso un catálogo de infracciones administrativas, en su caso, a la ley de archivos del Estado, y estableció una disposición referente de sanción ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas en caso de servidores públicos, así como de las personas que no revistan esa calidad de servidores públicos, serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes según corresponda.



- En relación con el *séptimo concepto de invalidez*, en el que se estima que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer ciertos preceptos transitorios, refiere que es infundado, ya que el artículo cuarto transitorio de la ley de archivos local, dispone que *el Archivo General del Estado de Oaxaca continuará operando con la estructura, decreto de creación, reglamento interno, manual de organización y manual de procedimientos con que cuenta a la fecha de la publicación de la presente, por considerarse que no contraviene lo dispuesto por la ley.*

- Del *octavo concepto de invalidez*, en el que se estima que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer qué faltas serán graves y cuáles serán no graves; lo considera infundado, dado que en el título séptimo, *de las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos, capítulo único, de las infracciones administrativas*, se desprende que el legislador local, dispuso un procedimiento de acuerdo al tipo de infracciones administrativas de la ley de archivos local, así como, para el caso de responsabilidades administrativas por servidores públicos y de personas que no revistan esa calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

- En cuanto al *noveno concepto de invalidez*, en el que se plantea que el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es inválido al violar el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al principio de certeza y taxatividad que deben regir en materia de ilícitos y sus respectivas sanciones; aduce que dicho concepto de invalidez debe ser infundado, toda vez que el legislador local previó que, ante la posible existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades tienen la obligación de realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente, por ende, ese tipo de conductas al sujetarse a las normas de tipo penal, se garantiza el principio de certeza y taxatividad que deben regir en materia de ilícitos y sus respectivas sanciones.

**9. Recepción de informes, requerimiento y vista a las partes para la formulación de alegatos.** Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil



veinte,<sup>6</sup> se tuvo por presentado el informe del presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado y del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, por designados los autorizados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca y se tuvieron por ofrecidas las pruebas del presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado. Asimismo, quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos por escrito.

10. Por otra parte, se dio vista con los informes rendidos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.

11. **Alegatos.** Mediante acuerdo de once de septiembre de dos mil veinte, se certificó el plazo concedido al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, mediante proveído de tres de septiembre de dos mil veinte, para que formularan por escrito sus alegatos.

12. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de treinta de septiembre de dos mil veinte,<sup>7</sup> se determinó que transcurrió el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos y se cerró instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

13. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> el artículo 1o. de su ley reglamentaria,<sup>9</sup> y la

<sup>6</sup> *Ibidem.* Fojas 370 a 372.

<sup>7</sup> *Ibidem.* Foja 387.

<sup>8</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> toda vez que se plantea la posible contravención de diversas disposiciones de una ley local a las de una ley general, en relación con diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>11</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. La Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, cuyas disposiciones se impugnan se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el quince de febrero de dos mil veinte,<sup>12</sup> por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del

"...

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. 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."

<sup>9</sup> "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>10</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>11</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

<sup>12</sup> Ibidem. Foja 363.



cómputo respectivo transcurrió del dieciséis de febrero al dieciséis de marzo de dos mil veinte.

16. Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de marzo de dos mil veinte, debe estimarse oportuna su presentación.

#### IV. LEGITIMACIÓN

17. La presente acción de inconstitucionalidad es promovida por parte legitimada, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que quien la promueve es el organismo garante a que se refiere el artículo 6o. de la citada Ley Fundamental, al tratarse del *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)* quien se encuentra en aptitud de impugnar la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, cuyo contenido esencial está relacionado con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

18. Aunado a lo anterior, también se comprueba que cuenta con la aludida legitimación para promover la demanda que nos ocupa el servidor público autorizado por el organismo garante en mención, es decir, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.<sup>13</sup>

19. En efecto, conforme se desprende de la copia certificada del ACUERDO ACT-PUB/11/03/2020.09, aprobado por unanimidad en sesión ordinaria del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del once de marzo de dos mil veinte,<sup>14</sup> se instruyó a dicho servidor público para promover acción de inconstitucionalidad ante esta

<sup>13</sup> *Ibidem*. Foja 1.

<sup>14</sup> Acuerdo ACT-PUB/11/03/2020.09, aprobado por unanimidad de las comisionadas y los comisionados, en sesión del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, celebrada el once de marzo de dos mil veinte.



Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el quince de febrero de dos mil veinte.

20. Esta facultad se encuentra corroborada en los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>15</sup> que establecen que le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos representar legalmente al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

21. Con base en lo anterior, se concluye que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

## V. PRECISIÓN DE LA LITIS

22. Del análisis integral de la demanda se advierte que las normas efectivamente impugnadas del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el quince de febrero de dos mil veinte, son las siguientes:

<sup>15</sup> **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto:

"...

**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."

### **Capítulo décimo segundo**

#### **De las direcciones generales**

**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."



23. Los artículos 4, 11, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 76, 77, 78, 79, 98, 100, 101, cuarto y octavo transitorios de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

## VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

24. El Congreso del Estado de Oaxaca en su informe plantea dos causales de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, las que hace derivar de lo establecido en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 71, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

25. En la primera, manifiesta que los conceptos de invalidez son inoperantes ya que no se argumenta claramente de qué forma las normas impugnadas contravienen los preceptos de la Constitución Federal que se invocan, en virtud de que tales motivos de disenso se limitan a evidenciar la transgresión a la Ley General de Archivos, que establece que cada entidad federativa contará con un sistema local formado, entre otros elementos, con normas tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de la jurisdicción.

26. Y, en la segunda causal, refiere que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivar de la falta de definición de los vocablos utilizados por el legislador, ya que en la Constitución no se prevé esa obligación. Lo que sustenta en las tesis 1a./J. 83/2004 y P. CIV/2000, de rubros: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADAS POR EL LEGISLADOR." y "LEYES, SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN EL QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.", respectivamente.

27. Como se observa de las causales de improcedencia de mérito, ambas se dirigen a evidenciar que los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez resultan deficientes porque en ellos no se expone con claridad las razones por las que se contravienen los preceptos constitucionales invocados por la accionante o porque tales argumentos resultan infundados al tratar de demostrar que la falta de claridad de los vocablos empleados en algunas de las disposiciones impugnadas es conculcatoria de la Constitución.



28. Argumentos que se desestiman porque, al margen de la viabilidad de lo que exponen, ello corresponde al análisis propio del fondo del asunto, el que podría llevar a examinar, precisamente, si los planteamientos de la accionante presentan o no las inconsistencias que señala la autoridad, incluso, si es el caso de observar la suplencia amplia que opera en la materia (lo cual es mal entendido por la autoridad en comentario al exigir que los argumentos observen una estructura formal para ser atendidos) que, precisamente, se prevé en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup> y que cita para sustentar las causales de improcedencia en cuestión.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

### *Tema 1. Parámetro de regularidad*

29. Previamente a emprender el estudio específico de lo planteado en los conceptos de invalidez, en virtud de la temática principal propuesta en los mismos, resulta conveniente precisar el **parámetro de regularidad** del que partirá tal estudio para dilucidar la problemática respectiva.<sup>17</sup>

30. En ese sentido, resulta necesario indicar que la Ley General de Archivos, difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, puesto que establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

<sup>16</sup> "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

<sup>17</sup> Parámetro de regularidad que fue definido por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, en sesiones verificadas el tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno.



31. En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

32. Éste es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

33. Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

34. En consonancia con lo expuesto, el Constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este tribunal así lo ha reconocido,<sup>18</sup> las llamadas facultades

---

<sup>18</sup> Al respecto puede citarse la tesis: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso



concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

35. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

36. Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el Constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

37. Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.<sup>19</sup>

---

de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.

<sup>19</sup> Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen



38. Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

39. Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.<sup>20</sup>

40. Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que, conforme a lo establecido en la fracción XXIX-T, del artículo 73 constitucional,<sup>21</sup> la **organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos**, entre otras, **es materia**

---

en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

<sup>20</sup> Al respecto es aplicable la tesis P. VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6).

<sup>21</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

**"XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



**que debe ser regulada por una ley general en todos los órdenes de gobierno**, por lo que las normas que sobre esta materia expidan los Estados, deben sujetarse a dichas leyes generales, en razón de que aquéllas desarrollarán los principios y bases de la materia.

41. Bajo esa tesitura, es importante describir el **proceso de creación y finalidades** que persigue la normatividad en **materia archivística** (gestión documental y administración de archivos), la cual se encuentra estrechamente vinculada a la transparencia y acceso a la información de carácter público, a fin de estar en aptitud de determinar si el contenido de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, particularmente en los artículos impugnados, es acorde con lo dispuesto en la Ley General de Archivos y, por ende, determinar si se conculcan los citados principios de división de poderes y de jerarquía normativa reconocidos en los artículos 49 y 133, en relación con la fracción XXIX-T, del artículo 73 (invocado por la accionantes), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los derechos de acceso a la información y a la preservación de la memoria histórica de la nación.

42. El siete de febrero de dos mil catorce, fue publicada una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó, entre otros, al artículo 6o. y adicionó las fracciones XXIX-S y XXIX-T, del artículo 73, en la que se plasmaron las bases para el ejercicio del derecho al acceso de la información en los tres niveles de gobierno y se determinó, que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal sería *sujeto obligado* a publicar, bajo el principio de máxima publicidad, la información en su posesión, propia de sus funciones, con la salvedad de aquella que se considerase como reservada por razones de interés público. Destaca de esa reforma el objetivo de crear un sistema que permitiera homologar eficientemente la información y documentos contenidos en los archivos integrados por los sujetos obligados en los ámbitos precisados por lo que, para tal efecto, se previó que una entidad especializada en la materia, como lo es el *Archivo General de la Nación*, fuera la encargada de realizar la aludida homologación archivística y la administración del *Sistema Nacional de Archivos*.

43. Asimismo, se estableció en la referida fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general



que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal y determinara las bases de organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos*.

44. En el proceso legislativo de la aludida reforma constitucional<sup>22</sup> se precisó la necesidad de establecer normas estandarizadas que regularan la producción, organización y conservación de los documentos en nuestro país, lo que debía entenderse en dos dimensiones; la primera, porque son un testimonio de la vida cotidiana y trascendente de la sociedad, que preservan *la memoria histórica de la nación*; y la segunda, como un medio para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

45. Se destacó que la riqueza documental acumulada en los repositorios federales, de las entidades federativas, municipales, eclesiásticos y privados, la secuencia histórica que los articula y la posibilidad de aplicar a esa cuantiosa información las nuevas técnicas de análisis que continuamente ensayan los investigadores, los mantiene como legado rico, homogéneo y confiable para estudiar el pasado.

46. Y que la vida del Estado es objeto de renovación constante y el instrumento natural de esa renovación se plasma en los documentos que están en posesión de los poderes públicos, al alcance de quienes desean consultarlos. Por esta razón, los archivos debían marchar por el mismo rumbo que las demás instituciones públicas y a la par de los cambios históricos que vive el país.

47. También se hizo alusión a la relación estrecha entre archivos y democracia, puesto que los archivos generaban dos ingredientes fundamentales para la democracia: *memoria* y *transparencia*. La memoria, y la transparencia, que se construyen a través de archivos bien conservados y ordenados, son claves de la democracia, puesto que son necesarios para que los ciudadanos puedan hacer una elección razonada y juiciosa de sus gobernantes y de los programas de gobierno que se les proponen. Los archivos proporcionan las herramientas im-

---

<sup>22</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Suscrito el 19 de diciembre de 2012.



prescindibles para que los ciudadanos puedan acceder a la verdad, conocer el desempeño de sus gobernantes, obligar a una verdadera rendición de cuentas, y mediante su voto, premiar o castigar la conducta de quienes les gobiernan.

48. Se fijaron dos principales deberes en relación con la materia archivística:

**Documentar.** Consistente en que los sujetos obligados acrediten en documentos todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Por su parte, la legislación respectiva deberá determinar los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de información.

**Preservar.** Consistente en mantener los documentos en archivos administrativos actualizados, con las características de completitud, exactitud y transparencia. La ley establecerá las condiciones y características para la organización, administración y modernización y preservación de los archivos, como un elemento de garantía de acceso a la información pública.

49. Además, la disciplina archivística se encuentra relacionada con la protección de los derechos humanos y con la reparación del daño derivado de las violaciones graves a los mismos.

50. Por ello, en la reforma constitucional en comento, se tuvo como referente en el ámbito internacional al *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad, emitido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*, en que se reconoce el *derecho a la verdad* y se establece como medidas para la preservación y consulta de los archivos, las siguientes:

- a) De preservación de archivos.
- b) Para facilitar la consulta de archivos.
- c) De cooperación de los servicios de archivos con los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación.



d) Específicas relativas a los archivos de carácter nominativo.

e) Específicas relativas a los procesos de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o transición hacia ellas.

51. En el instrumento internacional en mención, en el apartado de *definiciones*, se da a la palabra "archivos" el significado de colecciones de documentos relativos a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario de fuentes que incluyen: a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el Poder Judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y, d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación.

52. Asimismo, también cobra relevancia el *derecho de toda persona a participar en la vida cultural*, mismo que es precisado en la *Observación General 21, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de la Organización de Naciones Unidas*<sup>23</sup> y que, entre los elementos que le dan existencia, sobre la base de la igualdad y no discriminación, se señalan la *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y la idoneidad*.

53. De los elementos de mérito es importante para el tema archivístico, el relativo a la *accesibilidad*, que se hace consistir en el citado instrumento, como la disposición de oportunidades efectivas y concretas de que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura que esté al alcance físico y financiero de todos, en las zonas urbanas y en las rurales, sin discriminación. Es fundamental a este respecto dar y facilitar a las personas mayores, a las personas con discapacidad y a quienes viven en la pobreza, acceso a esa cultura. Comprende también el derecho de toda persona a *buscar, recibir y compartir información* sobre todas las manifestaciones de la cultura en el idioma de su elección, así como el acceso de las comunidades a los medios de expresión y difusión.

<sup>23</sup> Emitida en el 43 periodo de sesiones, verificado del dos al veinte de noviembre de dos mil nueve.



54. En ese orden, en la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en la materia, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, constitucionales, de la siguiente forma:

**"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:

" ...

**"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."

**"Artículo. 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

**"XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."



55. Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento fue que, al igual que la materia de transparencia y acceso a la información, la relativa a archivos, dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

56. Al respecto, es oportuno señalar que, en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

57. En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se genera una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

58. Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, entidades federativas y Municipios, implica que a través de una ley general se puede:

a) Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,

b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.



59. Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

60. Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

61. En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

62. Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T,<sup>24</sup> de la Constitución Federal, así como del diverso cuarto transitorio<sup>25</sup> de la Ley General de Archivos, que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

<sup>24</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

<sup>25</sup> **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. "El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."



63. Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

64. Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que, tratándose de la materia de Archivos, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así lo refiere el marco constitucional reconocido en los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

65. Ahora bien, en cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto mediante el que se expidieron las reformas constitucionales antes referidas, en el año dos mil dieciséis se expidió la **Ley General de Archivos**,<sup>26</sup> con la aludida finalidad de organizar y administrar de manera homogénea los archivos en los diversos ámbitos y determinar las bases de organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos*, es decir, a través de dicha legislación se busca establecer los lineamientos que doten de uniformidad la generación y manejo de los documentos que integran los archivos de los sujetos obligados.

66. Como se explicó en la iniciativa respectiva,<sup>27</sup> a través de la expedición de la Ley General de Archivos, se promueve y amplía a nivel institucional y social, una cultura archivística a escala nacional y se genera una mayor conciencia en el cuidado del patrimonio documental. También se coordina y vigila la efectiva modernización de los archivos en todos los niveles de gobierno para favorecer su uso como instrumento de gobernanza y recurso esencial de la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos, así como para fortalecer las capacidades técnicas administrativas y financieras de los archivos.

<sup>26</sup> Publicada el 15 de junio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Y que entró en vigor a los 365 días de su publicación, es decir, el 15 de junio de 2019.

<sup>27</sup> Presentada el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la sesión ordinaria del Senado de la República.



67. La ley determina como *sujetos obligados* a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos, y fondos públicos en los ámbitos federal, local, municipal, así como cualquier persona física o moral, incluyendo sindicatos, que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.<sup>28</sup>

68. Asimismo, se determinan las bases de la organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos* y se define como objetivo el fomento al resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la nación.<sup>29</sup>

69. El Sistema Nacional de Archivos es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.<sup>30</sup>

70. Es de resaltar que entre las finalidades de la ley está la de contribuir al ejercicio del *derecho a la verdad* y a la *memoria histórica*, con lo cual se refuerza el marco legal para la promoción y protección de los derechos humanos.

71. Se actualiza el Sistema Institucional de Archivos para que los sujetos obligados implementen procesos de gestión documental para crear sistemas de información eficientes que favorezcan la toma de decisiones, coadyuven con la garantía de acceso a la información, fortalezcan la rendición de cuentas y contribuyan a enriquecer la memoria colectiva.<sup>31</sup>

72. Se contempla que los sujetos obligados integren todo documento de archivo que posean, en expedientes constituidos por documentos ordenados lógicamente y cronológicamente, así como relacionados con un mismo asunto y se

<sup>28</sup> Artículo 1 de la Ley General de Archivos.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Artículo 64 de la Ley General de Archivos.

<sup>31</sup> Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Gaceta Parlamentaria 5015-VIII, de 26 de abril de 2018.



refleje con exactitud la información contenida en ellos, conforme a los criterios que establezca el Consejo Nacional y demás disposiciones aplicables.

73. Se prevé el diseño de instrumentos de planeación y programación en materia archivística a través de programas anuales, a efecto de que los entes públicos de la materia analicen los factores internos y externos.

74. Se plantea la necesidad de un área coordinadora de archivos en cada sujeto obligado, como la máxima autoridad en materia archivística, encargada de promover que en las áreas operativas se lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

75. También se prevé que los sujetos obligados apliquen a los documentos de archivo electrónico que se encuentren en cualquier formato o medio de almacenamiento, los procesos de gestión documental inherentes a los documentos de archivo, de producción, control, manejo, distribución, almacenamiento y conservación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.

76. En lo concerniente a los archivos privados, se precisa que los particulares propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público y aquellos considerados como monumentos históricos,<sup>32</sup> en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, puedan inscribirlos en el Registro Nacional. También se establecen ciertas previsiones, como la relativa a que, en caso de que un particular pretenda trasladar el dominio de un acervo o documento de valor histórico, tenga que dar aviso por escrito al Archivo General de la Nación.

77. Se contempla que el *Sistema Nacional de Archivos* cuente con el *Registro Nacional de Archivos*, cuyo objeto es obtener y concentrar información

---

<sup>32</sup> "Artículo 9. Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales; y **son monumentos históricos** con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables."



sobre los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados, así como difundir el patrimonio documental de la nación.

78. Orgánicamente, cabe destacar que se instituyó al *Archivo General de la Nación* como un organismo descentralizado no sectorizado,<sup>33</sup> con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

79. Para el cumplimiento de esos fines, el *Archivo General de la Nación*, contará con los siguientes órganos:

- Órgano de Gobierno;
- Dirección General;
- Órgano de Vigilancia;
- Consejo Técnico; y,
- Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.<sup>34</sup>

80. A su vez, el titular del *Archivo General de la Nación*, preside al *Consejo Nacional de Archivos*, que es el órgano encargado de coordinar el *Sistema Nacional de Archivos*.

81. El *Consejo Nacional de Archivos* está integrado por:

- El titular del Archivo General, quien lo presidirá;

<sup>33</sup> En el artículo octavo transitorio del decreto por el que expidió la Ley General de Archivos, se establece lo siguiente:

"**Octavo.** El Archivo General de la Nación permanecerá sectorizado a la Secretaría de Gobernación hasta el 31 de diciembre de 2018.

"A partir del 1 de enero de 2019, se incluirá dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal como no sectorizado."

<sup>34</sup> Artículo 108 de la Ley General de Archivos.



- El titular de la Secretaría de Gobernación;
- El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- El titular del Banco de México;
- El presidente de cada uno de los consejos locales;
- Un representante de los archivos privados; y,
- Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.<sup>35</sup>

82. Las atribuciones del *Consejo Nacional de Archivos* son: I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia; II. Aprobar y difundir los criterios y plazos para la organización y conservación de los archivos que permitan localizar eficientemente la información pública; III. Formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa para la organización de expedientes judiciales; IV. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la

<sup>35</sup> Artículo 65 de la Ley General de Archivos.



Ley General de Archivos en sus respectivos ámbitos de competencia; V. Aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados; VI. Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva; VII. Aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos; VIII. Promover entre los tres órdenes de gobierno, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental y patrimonio documental de la nación; y, IX. Las demás que le otorga la Ley General de Archivos y otras disposiciones aplicables.<sup>36</sup>

83. Asimismo, cobra relevancia para el asunto que nos ocupa, lo concerniente a los *Sistemas Locales de Archivos*, ya que se contempla que cada entidad federativa contará con un *Sistema Local*, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.<sup>37</sup>

84. De igual forma se establece que las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un *Consejo Local*, como órgano de coordinación.

85. Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

86. En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

<sup>36</sup> Artículo 67 de la Ley General de Archivos.

<sup>37</sup> Artículo 70 de la Ley General de Archivos.



87. El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

88. Y se señala que las leyes de las entidades federativas **desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.**<sup>38</sup>

89. Aunado a lo anterior, se dispone que los Consejos Locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca.

90. Y que los Consejos Locales, con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicarán en las gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley General de Archivos.<sup>39</sup>

91. Como atribuciones específicas de los citados Consejos Locales, se establecen las siguientes: I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales; III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva; IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos; V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las alcaldías, según corresponda; VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional; VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y, VIII. Las demás establecidas en la Ley General de Archivos.

<sup>38</sup> Artículo 71 de la Ley General de Archivos.

<sup>39</sup> Artículo 72 de la Ley General de Archivos.



92. Ahora bien, la motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal, aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.<sup>40</sup>

93. En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto "Del Sistema Nacional de Archivos" donde se establecieron las provisiones específicas para los Sistemas Locales.

94. Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades, como son que deberán:<sup>41</sup>

- Regular el Sistema Local en sus leyes.
- Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

<sup>40</sup> Al respecto, véase la "Iniciativa de las Senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del Senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, Gaceta No. 52, tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 151.

<sup>41</sup> **"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

**"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."**  
(énfasis añadido)



- Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los consejos locales.

- Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.

- **Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.**

95. De lo anterior, se aprecia que la Ley General de Archivos no niega la libertad de configuración de las entidades al regular sus Sistemas Locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71, y particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema se prevea en términos equivalentes.

96. Esto es, ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos ordenaron a las entidades para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

97. En este sentido, respecto de los alcances del término "equivalente", este Alto Tribunal considera que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los Sistemas Locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Sirve como apoyo a lo anterior, por analogía, lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En el asunto se determinó declarar la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, los cuales preveían la integración del Comité de



98. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como un deber de identidad, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

99. Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

### ***Tema 2. Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca***

100. En el ***primer concepto de invalidez*** sustancialmente se plantea como argumento principal que las definiciones dadas en la Ley General de Archivos son un mínimo irreductible que debe ser observado como marco de referencia por la legislación local impugnada, pues sólo de esa forma se cumpliría con el mandato constitucional de armonizar u homologar la materia archivística en cuanto al lenguaje técnico que debe emplearse.

101. El organismo accionante refiere que en el artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca debe agregarse el concepto de *entes públicos* previsto en el artículo 4, fracción XXVI, de la Ley General de Archivos y que, además, debe adecuarse el concepto de *identidad digital*, que contempla la fracción XXVII del numeral de la ley local en cita, con el de *firma electrónica avanzada* establecido en la fracción XXII del precepto de la Ley General de Archivos en comento. Lo que, además, impacta en lo señalado en los artículos 46 y 47 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

---

Participación Ciudadana Local. Esta invalidez se hizo depender, entre otras razones, de la violación de la obligación de las entidades federativas, prevista en el artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de desarrollar la integración y atribuciones de los Sistemas Locales de forma equivalente a como la ley general regula el Sistema Nacional Anticorrupción. En el asunto se clarificó que la obligación de equivalencia no podía entenderse como una obligación de regulación idéntica, es decir, que "**no se ordena a las entidades federativas establecer**".



102. El precepto cuestionado en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es del tenor siguiente:

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"I. Acervo: Al conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden;

"II. Actividad archivística: Al conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo;

"III. Archivo: Al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden;

"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

"VI. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o estatal de carácter público;

"VII. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno;

"VIII. Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y



administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos;

"IX. Áreas operativas: A las que integran el sistema institucional de archivos, las cuales son la unidad de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, histórico;

"X. Baja documental: A la eliminación de aquella documentación que haya prescrito su vigencia, valores documentales y, en su caso, plazos de conservación; y que no posea valores históricos, de acuerdo con la ley y las disposiciones jurídicas aplicables;

"XI. Catálogo de disposición documental: Al registro general y sistemático que establece los valores documentales, la vigencia documental, los plazos de conservación y la disposición documental;

"XII. Ciclo vital: A las etapas por las que atraviesan los documentos de archivo desde su producción o recepción hasta su baja documental o transferencia a un archivo histórico;

"XIII. Comité Técnico: Al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca;

"XIV. Consejo Local: Al Consejo Estatal de Archivos del Estado de Oaxaca;

"XV. Consejo Nacional: Al Consejo Nacional de Archivos;

"XVI. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo;

"XVII. Consulta de documentos: A las actividades relacionadas con la implantación de controles de acceso a los documentos debidamente organizados que garantizan el derecho que tienen los usuarios mediante la atención de requerimientos;



"XVIII. Cuadro general de clasificación archivística: Al instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado;

"XIX. Datos abiertos: A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado;

"XX. Disposición documental: A la selección sistemática de los expedientes de los archivos de trámite o concentración cuya vigencia documental o uso ha prescrito, con el fin de realizar transferencias ordenadas o bajas documentales;

"XXI. Documento de archivo: A aquel que registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte documental;

"XXII. Documentos históricos: A los que se preservan permanentemente porque poseen valores evidenciales, testimoniales e informativos relevantes para la sociedad, y que por ello forman parte íntegra de la memoria colectiva del país y son fundamentales para el conocimiento de la historia nacional, regional o local;

"XXIII. Estabilización: Al procedimiento de limpieza de documentos, fumigación, integración de refuerzos, extracción de materiales que oxidan y deterioran el papel y resguardo de documentos sueltos en papel libre de ácido, entre otros;

"XXIV. Expediente: A la unidad documental compuesta por documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados;

"XXV. Expediente electrónico: Al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan;



"XXVI. Ficha técnica de valoración documental: Al instrumento que permite identificar, analizar y establecer el contexto y valoración de la serie documental;

**"XXVII. Identidad digital: La Firma Electrónica, consistente en el conjunto de datos que se incluyen en un mensaje electrónico cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa, pero permite hacerlo en medios electrónicos con seguridad técnica y jurídica, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa;**

"XXVIII. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último;

"XXIX. Gestión documental: Al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación;

"XXX. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental;

"XXXI. Interoperabilidad: A la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio entre ellos;

"XXXII. Instrumentos de control archivístico: A los instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental;

"XXXIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental;



"XXXIV. Inventarios documentales: A los instrumentos de consulta que describen las series documentales y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), para las transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental);

"XXXV. Ley general: A la Ley General de Archivos;

"XXXVI. Ley: A la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca;

"XXXVII. Metadatos: Al conjunto de datos que describen el contexto, contenido y estructura de los documentos de archivos y su administración, a través del tiempo, y que sirven para identificarlos, facilitar su búsqueda, administración y control de acceso;

"XXXVIII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes;

"XXXIX. Órganos autónomos: A la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y Fiscalía General del Estado de Oaxaca;

"XL. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertene-



cido o pertenezcan a los sujetos obligados, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil;

"XLI. Plazo de conservación: Al periodo de guarda de la documentación en los archivos de trámite y concentración, que consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el término precautorio y periodo de reserva que se establezcan de conformidad con la normatividad aplicable;

"XLII. Programa anual: Al Programa anual de desarrollo archivístico;

"XLIII. Registro estatal: Al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca;

"XLIV. Sección: A cada una de las divisiones del fondo documental basada en las atribuciones de cada sujeto obligado de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

"XLV. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico;

"XLVI. Sistema institucional: A los sistemas institucionales de archivos de cada sujeto obligado;

"XLVII. Sistema estatal o local: Al sistema estatal o local de archivos de Oaxaca;

"XLVIII. Sistema Nacional: Al Sistema Nacional de Archivos;

"XLIX. Soportes documentales: A los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, fílmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros;

"L. Subserie: A la división de la serie documental;

"LI. Sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de Oaxaca y sus Municipios;



así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal;

"LII. Transferencia: Al traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite a uno de concentración y de expedientes que deben conservarse de manera permanente, del archivo de concentración al archivo histórico;

"LIII. Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos;

"LIV. Valoración documental: A la actividad que consiste en el análisis e identificación de los valores documentales; es decir, el estudio de la condición de los documentos que les confiere características específicas en los archivos de trámite o concentración, o evidenciales, testimoniales e informativos para los documentos históricos, con la finalidad de establecer criterios, vigencias documentales y, en su caso, plazos de conservación, así como para la disposición documental; y,

"LV. Vigencia documental: Al periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones vigentes y aplicables."

103. El precepto transcrito establece una serie de definiciones que son empleadas para dotar de mayor claridad los alcances de la legislación (como suele realizarse en la mayoría de los ordenamientos administrativos), sobre todo, cuando versa sobre materias especializadas, como es el caso de la actividad archivística.

104. En esa tónica, debe decirse que, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida uniformidad que se pretende con la expedición de una ley general, como lo es la de archivos que nos ocupa, el hecho de que los conceptos adoptados en aquella no sean idénticos no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados en que se sustenta la aludida homologación.



105. Para tal efecto, en virtud de que no existe un mandato expreso en la Ley General de Archivos que exija la aludida *identidad conceptual*, habría que corroborar si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante no corresponder en su integridad con lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores y la cumplimentación de los fines que se propone.

106. Bajo esta lógica, en lo referente al cuestionamiento de la definición que hace la ley local en cuanto a la *identidad digital* por no corresponder con la definición que, por su parte, hace la Ley General de Archivos de *firma electrónica avanzada*, se advierte que la implementación de esta última obedece a la necesidad de identificar de una manera ágil y acorde a las nuevas tecnologías a quien suscriba un documento electrónico y se asegure de que su uso sólo sea posible para quien resulte el titular de la misma.<sup>43</sup>

107. Además, el empleo de dicho medio de identificación por parte de los sujetos obligados tiene especial relevancia en virtud de que es empleado como instrumento para diversos trámites, como podrían ser los procesos de gestión electrónica y administración de archivos o proporcionar los servicios que impliquen la certificación de identidad del solicitante, lo que, a su vez, generará documentos de archivo electrónico dotados de validez jurídica con la consecuente obligación de tales sujetos de proteger esa validez de la obsolescencia tecnológica mediante la actualización, de la infraestructura tecnológica y de sistemas de información que incluyan programas de administración de documentos y archivos.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

**"XXXII. Firma electrónica avanzada:** Al conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; ..."

<sup>44</sup> "Artículo 48. Los sujetos obligados que, por sus atribuciones, utilicen la firma electrónica avanzada para realizar trámites o proporcionar servicios que impliquen la certificación de identidad del solicitante, generarán documentos de archivo electrónico con validez jurídica de acuerdo con la normativa aplicable y las disposiciones que para el efecto se emitan."



108. Aunado a lo anterior, en la Ley General de Archivos se establece que los sujetos obligados deberán desarrollar **medidas de interoperabilidad** que permitan la gestión documental integral considerando el documento electrónico, el expediente, la digitalización, el copiado auténtico y conversión; *la política de firma electrónica*, la intermediación de datos, el modelo de datos y la conexión a la red de comunicaciones de los sujetos obligados.<sup>45</sup>

109. Por su parte, el artículo 4, fracción XXVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, al definir la **identidad digital**, también hace alusión a la *firma electrónica*, y la hace consistir en el conjunto de datos que se incluyen en un mensaje electrónico cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, como si se tratara de una firma autógrafa, pero permite hacerlo en medios electrónicos con seguridad técnica y jurídica, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

110. Además, de igual forma a la que se prevé para la *firma electrónica avanzada* en la ley general, en la ley local se señala que el uso de la *identidad digital* generará documentos de archivo electrónico con validez jurídica y la obligación de los sujetos obligados de proteger tales documentos de la obsolescencia tecnológica.

111. Sin embargo, aunque aparentemente no existe mayor diferencia entre la *firma electrónica avanzada* con la *identidad digital* prevista en la ley local, podría ocurrir que las *políticas y medidas de interoperabilidad* electrónica que precisa el artículo 63 de la Ley General de Archivos y que, en su caso, se establezcan para la *firma electrónica avanzada* podrían no corresponder o *generar un desfase* con respecto a la *identidad digital* porque la ley general prevé una sola forma de identificación electrónica que es la que rige en todos los trámites y gestiones electrónicas, lo que incluso aporta a la integración documental que se persigue con esta legislación.

---

**"Artículo 49.** Los sujetos obligados deberán proteger la validez jurídica de los documentos de archivo electrónico, los sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos y la firma electrónica avanzada de la obsolescencia tecnológica mediante la actualización, de la infraestructura tecnológica y de sistemas de información que incluyan programas de administración de documentos y archivos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



112. Entonces, resulta **fundado** el argumento en análisis, pues no sólo la diferencia conceptual sobre la forma de identificarse electrónicamente entre la ley general y la local, sino la implementación de una forma adicional de hacerlo en un ámbito local afecta la forma de operar del *Sistema Nacional de Archivos*, toda vez que incide tanto en la integridad en la gestión documental como en la fluidez de la intercomunicación con la red de los sujetos obligados que se establecen como objetivos en la Ley General de Archivos para la homogeneidad de dicho sistema. Por ende, se declara la invalidez de la porción normativa en comentario, la cual deberá adecuar su definición y referirse a la *firma electrónica avanzada*, entendida como la que prevé la Ley General de Archivos como la única forma de identidad digital.

113. Por lo que toca a no incluir en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca la definición de *entes públicos* establecida en la fracción XXVI del artículo 4 de la Ley General de Archivos,<sup>46</sup> cabe precisar que los argumentos resultan **infundados** porque es una definición que sólo abunda sobre los órganos de gobierno que forman parte de los *sujetos obligados* que ya se encuentran precisados en el artículo 1 y a la que sólo se hace alusión en dicha ley general cuando se refiere a los que son *parte del ámbito federal* (por lo que no tiene incidencia en la legislación local) y que tienen el deber de realizar donación de desecho de papel por bajas documentales a la Comisión Nacional de Libros de Texto.<sup>47</sup> Incluso, la propia ley local examinada no contiene precepto alguno en el que emplee ese concepto de *entes públicos* que pueda dar sentido a la inclusión de su definición en el numeral 4 de dicho ordenamiento.

<sup>45</sup> **Artículo 63.** Los sujetos obligados desarrollarán medidas de interoperabilidad que permitan la gestión documental integral, considerando el documento electrónico, el expediente, la digitalización, el copiado auténtico y conversión; la política de firma electrónica, la intermediación de datos, el modelo de datos y la conexión a la red de comunicaciones de los sujetos obligados."

<sup>46</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

**XXVI.** Entes públicos: A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno."

<sup>47</sup> **Artículo 15.** Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



114. Pero lo más importante es que no se trata de una omisión susceptible de análisis a través de la presente acción, pues no existe el deber de legislar para la inclusión de la definición de *entes públicos*, esto es, no se trata de una *omisión relativa* o *absoluta*<sup>48</sup> derivada de una *competencia de ejercicio obligatorio* para el Congreso la entidad en virtud de que lo que expone el organismo accionante es una deficiencia legislativa que considera debe ser subsanada para colmar una laguna normativa en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca. Sin embargo, el deber de armonizar este último ordenamiento con los preceptos de la ley general no tiene el alcance que se sugiere en el concepto de invalidez, de, prácticamente, obligar a replicar el contenido de esta última legislación, porque, además de que ello no se advierte del mandato de homologación de las leyes locales a esa ley general, también implicaría atentar contra la autonomía que, incluso, en este último ordenamiento se ha previsto para la regulación de los *Sistemas Locales de Archivos*.

115. En otras palabras, cuando se está en presencia de aquel ámbito en que la ley general ***no prescribe de manera clara*** la obligación de legislar por

<sup>48</sup> Para efectos del control judicial de omisiones legislativas, sólo puede hablarse de éstas, en sentido estricto, en relación con las que surgen de competencias de *ejercicio obligatorio*, pues tratándose de competencias de *ejercicio potestativo*, más que de una omisión, se trata de un mero no actuar del Poder Legislativo, ya que en estos casos éste tiene la libertad o discreción de apreciar la oportunidad y la necesidad, o no, de ejercerlas, mas no el deber de hacerlo. Ver tesis: P./J. 11/2006, de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."



parte de la entidad federativa sino, por el contrario, en aquel otro ámbito del que se advierte que, en el ejercicio de la facultad concurrente respectiva, se le ha dotado de cierta autonomía, entonces, la facultad de legislar está imbibita en un ejercicio potestativo de libertad de configuración y, por ende, no resultaría conducente a través de un medio de control constitucional de leyes el análisis sobre si fue o no debido o deficiente ese ejercicio.

116. Lo que se traduciría, para el caso que nos ocupa, en la imposibilidad de abordar a través del presente medio de control lo relativo a la falta de inclusión de un concepto como el de *entes públicos* el cual, incluso, en la ley general sólo tiene incidencia en una obligación prevista para las autoridades federales de realizar ciertas donaciones, en tanto que en la ley local no se advierte alguna utilidad, pero, sobre todo, que no le implicaría al legislativo local faltar al deber de *armonizar o unificar la conservación de sus archivos o de desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de su Sistema Local de Archivos* a los previsto en la Ley General para el *Sistema Nacional de Archivos*.<sup>49</sup>

117. Por lo que, si bien la omisión legislativa reclamada podría dar lugar a la improcedencia de la acción, lo cierto es que su análisis se ha canalizado en el pronunciamiento de fondo a fin de no incurrir en petición de principio dado que, como se advierte de lo expuesto, la solución de lo planteado tiene ciertas implicaciones con dicho fondo. De ahí que proceda calificar de infundados los argumentos respectivos.

<sup>49</sup> **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un **Sistema Local**, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a **cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.**"

**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

**"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."**



### **Tema 3. Regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca**

118. En lo atinente al **segundo concepto de invalidez**, se aduce que la creación del **Registro de Archivos del Estado de Oaxaca** que se contempla en los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV; 76 al 79 y octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca resulta contradictoria a los postulados establecidos en los artículos 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución respecto a la creación del *Registro Nacional de Archivos*, que es el único órgano competente para la tarea de obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será resguardado por el Archivo General.

119. Los artículos cuestionados de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca son los siguientes:

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLIII. Registro estatal: Al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca."

**"Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir en el Registro Estatal y en su caso en el Registro Nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."

**"Artículo 76.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado (*sic*) Oaxaca."



"**Artículo 77.** La **inscripción** al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados quienes deberán **actualizar anualmente** la información requerida en dicho Registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional, en términos de lo dispuesto por la normativa aplicable."

"**Artículo 78.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado (*sic*) Oaxaca, su organización y funcionamiento será conforme las disposiciones que emita el propio Consejo Local."

"**Artículo 79.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado (*sic*) Oaxaca pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, **una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información**, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado Oaxaca."

"**Octavo.** El Archivo General del Estado de Oaxaca pondrá en operación el Registro Estatal de Archivos."

120. Como se observa de las disposiciones impugnadas, el *Registro Estatal*, de manera similar a lo que se establece para el *Registro Nacional de Archivos*, tiene como objeto **obtener y concentrar información** sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado. Además, prevén el deber de los sujetos obligados de inscripción en el *Registro Estatal*, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Local y, en su caso, el Consejo Nacional. Sólo no se prescribe en la ley local la obligación de realizar esa actualización anual para los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, como sí lo previene la ley general.

121. De igual forma, para la operación del *Registro Estatal*, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares,



propietarios o poseedores de archivos privados de interés público una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el *Registro Nacional* y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

122. Y se establece que la información del *Registro Estatal* será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado.

123. Como se anticipó, del comparativo de la legislación estatal con la Ley General de Archivos se advierte que, prácticamente, aquélla reproduce los mismos lineamientos que este último ordenamiento establece para el *Registro Nacional de Archivos*.<sup>50</sup>

124. Sin embargo, el hecho de haberse implementando un *Registro Estatal* duplica las funciones de *obtener y concentrar* información y, por consiguiente, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del *Registro Nacional de Archivos* de evitar que la información archivística se encuentre dispersa, pues, al sólo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

<sup>50</sup> **Artículo 78.** El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

**Artículo 79.** La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

**Artículo 80.** El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

**Artículo 81.** Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."



125. En efecto, conforme se desprende de la Ley General de Archivos,<sup>51</sup> los *sujetos obligados de la entidad federativa* tienen el deber de inscribir en el *Registro Nacional de Archivos* la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el Archivo General. Mientras que la creación de un *Registro Estatal* les representa **a los mismos sujetos obligados de la entidad** el duplicar innecesariamente esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el Archivo General de la entidad, con las consecuencias que les acarrearán el uso de dos programas informáticos para el mismo propósito.

126. Aunado a que debe tenerse presente que, conforme lo señala la Ley General de Archivos, en la estructura **orgánica** y **funcional** de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas, si bien deberán ser **equivalentes** a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos,<sup>52</sup> sólo se

<sup>51</sup> "Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

" ...

"IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes **deberán actualizar anualmente la información** requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una **aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información**.

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

<sup>52</sup> "Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un **Consejo Local**, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un **archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales **equivalentes** a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."



precisa dentro de esos Sistemas Locales la creación de un *Consejo Local de Archivos* y de un *Archivo General*, sin que se establezca la instauración de un *Registro Estatal*.

127. De lo que se desprende que al legislador local no le era disponible crear un Registro Estatal porque, precisamente, si se emulara en todas las entidades federativas, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos al mantener el estado de dispersión de información sobre archivos casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la Ley General de Archivos. Lo que evidencia lo **fundado** del concepto de invalidez y la consecuente vulneración al citado sistema de competencias y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Sistema Nacional de Archivos.

128. Por lo que corresponde declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV; 76 al 79 y octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca que regulan y prevén la existencia del Registro de Archivos de la entidad.

#### **Tema 4. Disposiciones relativas al Consejo Local de Archivos, del Estado de Oaxaca**

129. En el **tercer concepto de invalidez** se cuestiona la constitucionalidad del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca en cuanto a su contravención a lo establecido en los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución, y se realiza una serie de argumentos relacionados con la naturaleza y la composición del *Consejo Local de Archivos*.

130. El artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, tildado de inconstitucional, es del texto siguiente:

**"Artículo 65.** El **Consejo Local** es la autoridad máxima y el órgano normativo del Sistema Estatal o Local y contará con la siguiente estructura organizacional:

**"I. Un presidente, que será el director general del Archivo General del Estado de Oaxaca y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado;**



**"II. Un secretario técnico, que será designado por el Consejo Local y deberá ser miembro del mismo, quien en todo momento podrá removerse de sus funciones y tendrá voz, pero no voto;**

"III. Consejeros, los servidores y/o funcionarios públicos designados en representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes tendrán voz y voto;

**"IV. Municipios, los representantes designados por los Municipios invitados por el Consejo Local, quienes tendrán voz y voto;**

**"V. Vocales, los representantes designados por los órganos autónomos, quienes tendrán voz y voto;**

**"VI. Invitados, las personas que cuenten con conocimientos especializados vinculados a la materia archivística y que el presidente del Consejo Local considere pertinente su participación en las sesiones, poniéndolo a consideración de los integrantes del mismo, quienes tendrán voz, pero no voto;**

"Los representantes referidos en la fracción III de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a los que pertenecen."

131. Conforme a lo transcrito, la legislación estatal en comento atribuye al Consejo Local de Archivos el carácter de máxima autoridad y órgano normativo del Sistema Estatal de Archivos, y en las diversas fracciones del numeral en comento se prevé su composición, la cual es cuestionada por el organismo garante actor.

132. Ahora bien, por ser un importante parámetro para la solución de lo planteado en el concepto de impugnación que nos ocupa, es preciso retomar lo establecido en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, que es del tenor siguiente:

**"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.



"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

**"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.**

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

**"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."**

133. Del precepto transcrito, en lo conducente, se desprende que el *Sistema Local de Archivos* de cada entidad federativa será coordinado por el *Consejo Local de Archivos*; que en dicho consejo participarán los Municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa, pero, sobre todo, que **las leyes de las entidades federativas desarrollarán la *integración, atribuciones y funcionamiento* de los Sistemas Locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.**

134. Precisamente, esa obligación prevista para el legislador en el sentido de hacer equivalente su normatividad en cuanto a la *integración, atribuciones y funcionamiento* del Consejo Local de Archivos (por formar parte del Sistema Local), a lo que, a su vez, regula la Ley General de Archivos para el Sistema Nacional, es importante para resolver lo planteado por la accionante porque, además de que del precepto de mérito se desprende la intención de legislador federal de reducir al mínimo el ámbito de configuración de su homólogo en las entidades federativas, para dar especial relevancia a la función unificadora del Sistema Nacional en materia archivística, esencialmente, ello conlleva verificar que el artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca haya reproducido para el **Consejo Local** lo que la ley general establece en su artículo 65 para el Consejo Nacional de Archivos en cuanto a su *integración, atribuciones y funcionamiento*, para lo cual resulta ilustrativo el cuadro comparativo siguiente:



Ley General de Archivos	Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca
<p><b>"Artículo 65.</b> El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:</p>	<p><b>"Artículo 65.</b> El <b>Consejo Local</b> es la autoridad máxima y el órgano normativo del Sistema Estatal o Local y contará con la siguiente estructura organizacional:</p>
<p><b>"I.</b> El titular del Archivo General, quien lo presidirá; ..."</p>	<p><b>"I. Un presidente, que será el director general del Archivo General del Estado de Oaxaca y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado;</b></p>
<p><i>No contempla como integrante a un secretario técnico</i></p>	<p><b>"II. Un secretario técnico, que será designado por el Consejo Local y deberá ser miembro del mismo, quien en todo momento podrá removerse de sus funciones y tendrá voz, pero no voto; ...</b></p>
<p><b>"II.</b> El titular de la Secretaría de Gobernación;</p>	<p><i>No se prevé</i></p>
<p><b>"III.</b> El titular de la Secretaría de la Función Pública;</p>	<p><i>No se prevé</i></p>
<p><b>"IV.</b> Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;</p>	
<p><b>"V.</b> Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;</p>	<p>"III. Consejeros, los servidores y/o funcionarios públicos designados en representación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes tendrán voz y voto;</p>
<p><b>"VI.</b> Un representante del Poder Judicial de la Federación; ...</p>	
<p><i>(Se prevé en el artículo 71, párrafo 3o.: En los Consejos Locales <b>participarán los Municipios</b> y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa)</i></p>	<p><b>"IV. Municipios, los representantes designados por los Municipios invitados por el Consejo Local, quienes tendrán voz y voto; ...</b></p>
<p><b>"VII.</b> Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;</p>	<p><i>No se prevé</i></p>



"VIII. Un integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

"X. El titular del Banco de México;

"XI. El presidente de cada uno de los consejos locales;

"XII. Un representante de los archivos privados; y,

"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación de la **representación de los archivos privados** referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá **invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertin-**

**"V. Vocales, los representantes designados por los órganos autónomos, quienes tendrán voz y voto; ...**

*No se prevé*

*No tiene similar a nivel local*

*No tiene similar a nivel local*

*No se prevé*

*No se prevé*

"Los representantes referidos en la fracción III de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a los que pertenecen." *(Se cambió de orden, éste es el último párrafo del artículo 65)*

*No se prevé porque no se tienen como integrantes del Consejo Local a los representantes de los archivos privados*

**"VI. Invitados, las personas que cuenten con conocimientos especializados vinculados a la materia archivística y que el presidente del Consejo Local**



**tes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.**

"Serán **invitados permanentes del Consejo Nacional con voz, pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Federal reconoce autonomía**, distintos a los referidos en las fracciones VII, VIII y IX del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación."

**considere pertinente su participación en las sesiones, poniéndolo a consideración de los integrantes del mismo, quienes tendrán voz, pero no voto; ..."**

*No se prevé el supuesto de ausencias*

*No se contempla la no remuneración.*

135. En ese orden de ideas, resultan parcialmente **fundados** los argumentos en análisis, pues debido a la citada obligación de los legisladores del Estado de Oaxaca de emitir una legislación equivalente a la del Consejo Nacional, por cuanto hace a lo preceptuado para su **Consejo Local**, ello evidencia la invalidez para el caso del artículo 65, primer párrafo, lo que implica su reformulación en el sentido de que el Consejo Local sea definido como un verdadero órgano de coordinación y no se limite a la función meramente normativa que le fue conferida en la ley local.

136. Aquí cabe retomar brevemente ciertas precisiones que se hicieron en el **parámetro de regularidad**, pues es crucial para la resolución del asunto que nos ocupa el debido entendimiento del mandato de **equivalencia** previsto en la Ley General de Archivos en lo atinente a la **integración, atribuciones y funcionamiento** de los Sistemas Locales de archivos. No significa el acatamiento de



un lineamiento meramente formal porque presupone, bajo una concepción funcional, que el legislador, en la configuración del *Sistema Nacional de Archivos*, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado a que de esa forma se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tenga relevancia histórica.

137. Esa exigencia también implica que las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos no modifiquen sustancialmente o impidan el cumplimiento de las funciones generales que les corresponde cumplir dentro del Sistema Local, de manera que la falta de equivalencia imposibilite, distorsione o entorpezca la coordinación en el *Sistema Nacional de Archivos* y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general.<sup>53</sup>

138. Por ello, bajo ese orden de ideas, en lo referente a la **integración** del *Consejo Local*, se hace necesario para su debido funcionamiento, por así deducirse del diseño que la Ley General de Archivos ha implementado para el *Consejo Nacional de Archivos*, incluir en el citado numeral 65 de la ley local a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de Oaxaca con atribuciones o funciones similares a las que corresponderían al secretario de Gobernación, al secretario de la Función Pública, al titular de la Auditoría Superior de la Federación y a un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como un representante de los archivos privados y un representante del órgano que emule las funciones del Consejo Técnico y Científico Archivístico, respectivamente.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Similar criterio se adoptó por este Tribunal Pleno al resolver en sesiones de tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno las *acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019*, respecto a los que debe entenderse como el deber de emitir regulación equivalente a la de la Ley General de Archivos (en esos asuntos se analizaron la Ley de Archivos del Estado de Colima y la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios en cuanto a su correspondencia con lo establecido en la Ley General de Archivos).

<sup>54</sup> Órganos de gobierno y representantes, previstos en las fracciones II, III, VII, IX, XII y XIII, de la Ley General de Archivos.



139. Ahora, si bien se tiene que, en cuanto a las funciones del **Consejo Técnico y Científico Archivístico** en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca se creó el *Comité Técnico de Archivos*,<sup>55</sup> lo cierto es que la falta de previsión de un representante en el Consejo Local está supeditada a lo que se decida al resolver el *cuarto concepto de invalidez* en que se cuestiona la regulación de dicho Comité.

140. En lo concerniente a la participación en el Consejo Local del **representante de los archivos privados**, deberá preverse la misma y contemplarse un procedimiento semejante al que indica la Ley General de Archivos y describe en el citado artículo 65 en su tercer párrafo, en el sentido de que *la designación de la representación de los archivos privados, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional (en este caso el Consejo Local) en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional (se podría prescindir de este requisito porque –como se dijo– no es dable la existencia de un Registro Estatal), una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados*. Aunque, respecto a este último requisito de la asociación civil, tenga la representación de al menos quince archivos privados, la Ley General de Archivos tuvo en cuenta ese número en atención al contexto nacional, por lo que el Congreso Local, acorde a la realidad de la entidad, es a quien, en ejercicio de su libertad de configuración, le corresponde determinar cuál debe ser el número conducente de archivos privados que en forma mínima deben estar representados en el Consejo Local.

141. Asimismo, por cuanto al debido **funcionamiento** del Consejo Local, en el nombramiento de los **suplentes de los consejeros estatales** debe observarse la prohibición de que tales consejeros reciban remuneración por su participación

<sup>55</sup> "Artículo 68. El Sistema Local para el adecuado desarrollo de sus funciones contará con un órgano colegiado asesor, denominado Comité Técnico."

"Artículo 69. El Comité Técnico se conformará por los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado y por profesionistas especializados en la materia."



en el Consejo Local, así como emularse la forma en que deben verificarse sus sesiones ordinarias y extraordinarias, al no advertirse regulado ese aspecto en la ley local, conforme a lo establecido en los artículos 65, párrafos último y penúltimo,<sup>56</sup> y 66 de la Ley General de Archivos, a fin de que ello reditúe en la calidad de la deliberación que deba tener lugar en el seno del Consejo Local y, por consecuencia, en el debido funcionamiento y fines que han sido concebidos para el *Sistema Local de Archivos*.

<sup>56</sup> **Artículo 65.** El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

"...

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación."

**Artículo 66.** El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del secretario técnico.

"Las convocatorias a las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; y contendrán, cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.

"En primera convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional incluyendo a su presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

"En segunda convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional, con los miembros que se encuentren presentes, así como su presidente o la persona que éste designe como su suplente.

"El Consejo Nacional tomará acuerdos por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad. En los proyectos normativos, los miembros del Consejo Nacional deberán asentar en el acta correspondiente las razones del sentido de su voto, en caso de que sea en contra.

"Las sesiones extraordinarias del Consejo Nacional podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el presidente, a través del secretario técnico o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

"Las sesiones del Consejo Nacional deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información. El secretario técnico es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación.

"El Consejo Nacional contará con un secretario técnico que será nombrado y removido por el presidente del Consejo."



142. Por otra parte, en cuanto a las inconsistencias advertidas por el accionante en lo relativo a los **integrantes** contemplados para el Consejo Local, se aprecia que, en lo referente a la fracción I del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en que se prevé que a dicho consejo lo integrará *un presidente, que será el **director general del Archivo General del Estado de Oaxaca** y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado*, ello en ninguna forma guarda correspondencia con lo que se establece para el Consejo Nacional en el que el titular del Archivo General será quien lo presida,<sup>57</sup> mientras que, para el Consejo Local, la presidencia recaerá en el director general del Archivo General del Estado, lo cual es correcto,<sup>58</sup> pero **con duplicidad de funciones**, entre ellas, una externa que no corresponde, como la de fungir como **consejero representante del Poder Ejecutivo**.

143. Esto es, en el ámbito federal, el titular del Ejecutivo Federal se limita a nombrar el titular del Archivo General, pero, en el de la entidad federativa, la participación e injerencia del Ejecutivo Local va más allá porque el director general del Archivo permanentemente fungirá como su consejero, lo que resta autonomía al funcionamiento del Consejo Local al tener injerencia directa el Ejecutivo Local en la propia presidencia de dicho Consejo. Aunado a que con esa duplicidad de funciones se inobserva la prohibición expresa que para el homólogo prevé el artículo 111 de la Ley General de Archivos, en el sentido de que el *director general de Archivos, **desempeñe otro cargo más que aquellos relacionados con cuestiones académicas***. De ahí que proceda declarar la invalidez de la fracción I del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en su porción normativa "*y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado*".

144. Y respecto a que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no prevea los **requisitos de elegibilidad** del director general del Archivo General del Estado conforme a los establecidos en la Ley General de Archivos para su homólogo, si bien asiste razón al accionante en tanto que en la ley local no se establecen los requisitos para ocupar dicho cargo, lo cierto es que del artículo

<sup>57</sup> Artículo 106, fracción I, de la Ley General de Archivos.

<sup>58</sup> Porque como se advirtió al resolver la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*, es acorde con la Ley General de Archivos, el otorgar el carácter de director general al titular del Archivo General (en ese asunto correspondió al del Estado de Jalisco).



111 de la Ley General de Archivos<sup>59</sup> no se extrae un mandato para que el legislador forzosamente reitere o desarrolle ese contenido en la ley local.<sup>60</sup>

145. Este Tribunal considera que el establecimiento de estos requisitos es un aspecto ya previsto por la ley general, y cuya concretización resulta de carácter administrativo. Además, estos requisitos pueden quedar previstos, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo Local.

146. En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente del cargo de director general de Archivos Local al no prever los requisitos para ocuparlo.

147. Por cuanto hace a que en la fracción II del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca se prevea como miembro del Consejo Local a un **secretario técnico**, se estima que no debe ser incluido dentro de dicho órgano colegiado porque la Ley General de Archivos no prevé un miembro similar como parte del Consejo Nacional, sino como alguien que auxilia al presidente del Consejo y se limita a convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias y a elaborar las actas, obtener las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación. En todo caso, si en la ley local se ha creado ese cargo de *secre-*

<sup>59</sup> **Artículo 111.** El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico de doctor en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno; y,

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún Estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

<sup>60</sup> Criterio que es acorde a lo que fue resuelto por este Tribunal Pleno en la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*.



*tario técnico*, no corresponde preverse como miembro del Consejo Estatal, sino sólo en ejercicio de las aludidas atribuciones como auxiliar de su presidente, quien deberá nombrarlo en forma similar a la que para su homólogo señala la Ley General de Archivos en su artículo 66.<sup>61</sup>

148. Otra inconsistencia que se plantea respecto a la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca en cuanto a la equivalencia normativa que exige la Ley General de Archivos es la derivada de lo establecido en su fracción V –del mencionado numeral 65–, sólo en cuanto a la **participación de los órganos autónomos** de la entidad en el Consejo Local, pues **a todos los representantes de dichos órganos se les da voz y voto**, cuando, contrariamente, en la ley general ello sólo debería estar restringido a los representantes de los órganos autónomos del Estado homólogos al comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional

<sup>61</sup> **"Artículo 66.** El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su presidente, a través del **secretario técnico**.

"Las convocatorias a las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; y contendrán, cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.

"En primera convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional incluyendo a su presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

"En segunda convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional, con los miembros que se encuentren presentes, así como su presidente o la persona que éste designe como su suplente.

"El Consejo Nacional tomará acuerdos por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad. En los proyectos normativos, los miembros del Consejo Nacional deberán asentar en el acta correspondiente las razones del sentido de su voto, en caso de que sea en contra.

"Las sesiones extraordinarias del Consejo Nacional podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el presidente, a través del **secretario técnico** o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

"Las sesiones del Consejo Nacional deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información. El **secretario técnico** es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación.

"El Consejo Nacional contará con un **secretario técnico** que será nombrado y removido por el presidente del Consejo."



de Estadística y Geografía<sup>62</sup> y del titular de la Auditoría Superior de la Federación, pues el ámbito de especialidad de estos órganos es el que mayor vinculación guarda con los propósitos primordiales del *Sistema Nacional de Archivos*.

149. Además, también se aduce que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca indebidamente limita en la fracción VI del artículo 65 como **invitados que pueden asistir a las sesiones del Consejo Local** a quienes cuenten con conocimientos especializados en materia archivística y sólo a propuesta del presidente de ese consejo, **cuando la participación de éstos debe ser menos limitada**, es decir, al igual que lo establece la Ley General de Archivos, tales invitados pueden ser por parte del presidente y también de alguno de los integrantes del Consejo Local, sin necesidad de que cuenten con la especialización que señala ese numeral. Aunado a que esa invitación debe estar relacionada con los asuntos a tratar y que los invitados puedan intervenir con voz, pero no con voto.

150. Los argumentos antes precisados son **infundados**,<sup>63</sup> pues la obligación que tienen las entidades federativas de prever una integración equivalente a la dispuesta en el ámbito federal no podría implicar un deber de replicar en términos exactos. Ello sin desconocer que tanto la invitación permanente en el ámbito federal de todos los órganos autónomos, así como la invitación que eventualmente se realiza de otro tipo de representantes, contribuye a la calidad de la deliberación dentro del Consejo Nacional, pues incrementa y garantiza la presencia de voces diversas y hasta especializadas que, si bien no tendrán derecho a voto, sí son susceptibles de enriquecer las discusiones colegiadas.

151. Sin embargo, la invitación permanente de estos órganos y, por mayoría de razón, la invitación eventual a otras personas, a nivel federal, no impacta de manera estricta y directa en la integración del órgano; tan es así, que la ausencia de estos invitados no acarrea la actualización de supuesto alguno para suspender o cancelar el desarrollo de la sesión o la votación de los puntos a debate.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> No se advierte que exista homólogo en el Estado de Oaxaca.

<sup>63</sup> Se analizan los argumentos con base en el criterio adoptado por este Tribunal Pleno al resolver la *acción de inconstitucionalidad 101/2019*, en que se examinó la integración y funcionamiento del *Consejo Local de la entidad* (en ese asunto del Estado de Colima), en lo relativo a la participación de los *invitados permanentes*.

<sup>64</sup> Véase el artículo 66 de la Ley General de Archivos.



Tampoco se prevé en la Ley General de Archivos, contrario a lo que ocurre con el resto de los miembros integrantes del Consejo Nacional, el nombramiento de suplentes en caso de ausencia de los representantes designados por estos órganos.<sup>65</sup>

152. Por ello, este Tribunal Pleno considera que la decisión de conceder a los órganos autónomos locales o a otro tipo de personas que se consideren pertinentes una invitación permanente o contingente forma parte de la libertad de configuración de las entidades federativas.

153. Si bien esta lectura del deber de equivalencia podría ser combatida en pro de la calidad deliberativa de los Consejos Estatales, es importante notar que sus atribuciones no son exactamente las mismas que las del órgano federal. Esto es, el Consejo Nacional, de acuerdo con la Ley General de Archivos, es el encargado de **aprobar la normatividad** en la materia,<sup>66</sup> mientras que los Consejos estatales<sup>67</sup> son los encargados de **implementar esta política** definida en el ámbito federal.<sup>68</sup> De ahí que, sin soslayar la importante función de los Consejos Estatales, no habría por qué mantener el mismo grado de exigencia en los **participantes con voz y sin voto dentro del órgano**, en aras de asegurar exactamente la misma calidad deliberativa, siendo que en la parte regulativa e interdisciplinaria, como es la normativa nacional de la gestión documental y administración de archivos, el Consejo Nacional cuenta con facultades normativas y los Consejos Estatales con facultades de implementación.

<sup>65</sup> Véase el artículo 65 de la Ley General de Archivos.

<sup>66</sup> LGA.

**"Artículo 67.** El Consejo Nacional tiene las atribuciones siguientes:

**"I.** Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia; ..."

<sup>67</sup> LGA.

**"Artículo 73.** Los Consejos Locales tendrán las siguientes atribuciones:

**"I.** Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; ..."

<sup>68</sup> LAEC.

**"Artículo 66.** Atribuciones

**"1.** Son atribuciones del Consejo Estatal de Archivos:

**"I.** Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; ..."



154. Finalmente, en lo referente a la **participación de los Municipios** en los Consejos Locales, se estima que la equivalencia que establece el artículo 71 de la Ley General de Archivos es mayormente atenuada en razón de que de su tercer párrafo se desprende que se otorga un amplio margen de libertad de configuración al señalar que esa participación estará condicionada a los términos de la legislación de la entidad federativa respectiva, lo que guarda lógica con la idea de que el legislador local, dado su mayor conocimiento de la realidad de la entidad, será el que podrá desarrollar de mejor forma el contenido normativo para la adecuada participación de sus Municipios.

155. De lo que se infiere lo **infundado** del argumento del accionante cuando pretende, de su interpretación de la aludida porción normativa de la Ley General de Archivos, derivar la obligación de hacer participar a *todos* los Municipios lo que, a su parecer, no es observado por la fracción IV del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en que se limita esa participación a los que sean invitados por el Consejo Local.

156. A mayor abundamiento, además de que del tercer párrafo del artículo 71 en mención no se aprecia que necesariamente deban participar todos los Municipios, se considera que de esa misma disposición se desprende que la decisión de regular el número y la forma en que tendrán participación los Municipios está relacionada con la facultad conferida al legislador local de regular lo atinente a su régimen interior, en términos de lo establecido en el 40 constitucional.<sup>69</sup> Sin que ello implique una intrusión en el ámbito federal no justificada, dado que no se trata de una contravención a la ley general, sino de una adaptación que va de acuerdo a la realidad del Estado y que, como se advierte de la disposición reclamada, finalmente, sí garantiza la participación de los Municipios.

---

<sup>69</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.



157. En ese sentido, es importante hacer referencia a lo que el Congreso del Estado de Oaxaca manifestó al rendir su informe, en el sentido de que dicha entidad está compuesta de quinientos setenta Municipios a los que prácticamente sería imposible convocar a cada una de las sesiones del Consejo Local. De ahí que resulte válido que el legislador estatal, en la disposición analizada, hubiese dejado a la decisión de los miembros del Consejo Local determinar los Municipios que deberán participar en el mismo.

158. Dado que la declaración de invalidez parcial sería insuficiente para subsanar los vicios identificados, **se declara la invalidez** de la totalidad del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que es el que regula la integración del Consejo de Archivos de dicha entidad de una forma que no es equivalente a la regulación que la Ley General de Archivos hace de su homólogo a nivel nacional.<sup>70</sup>

#### **Tema 5. La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca**

159. En otro aspecto, refiere el actor en su **cuarto concepto de invalidez** que lo establecido en los artículos 63, 68, 69, 70 y 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, que regulan al *Comité Técnico de Archivos*, son contrarios a lo dispuesto en los artículos 1o., 6o., 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

160. Lo anterior, al estimar que se contraviene lo dispuesto en la Ley General de Archivos por contemplarse en aquellos preceptos –los impugnados– al *Comité Técnico de Archivos* como órgano colegiado *asesor a la par del Sistema Local de Archivos* y que su integración y atribuciones van más allá de lo que establece dicho ordenamiento federal.

161. Los preceptos cuestionados son del tenor siguiente:

---

<sup>70</sup> En similares términos en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 (párrafo 162), se declaró la invalidez total de un precepto del que se detectaron varias inconsistencias en la regulación de uno de los órganos del sistema local de archivos de la entidad federativa respectiva.



"**Artículo 63.** El Sistema Estatal **se integrará** de la siguiente forma:

"I. Un Consejo Local de Archivos, y

"**II. Un Comité Técnico de Archivos.**"

"**Artículo 68.** El Sistema Local para el adecuado desarrollo de sus funciones contará con un órgano colegiado asesor, denominado Comité Técnico."

"**Artículo 69.** El Comité Técnico se conformará por los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado y por profesionistas especializados en la materia."

"**Artículo 70.** Para su funcionamiento el Comité Técnico estará integrado de la siguiente manera:

"**I. Un presidente, quien será designado en sesión ordinaria y durará un año en su encargo;**

"**II. Un vocal ejecutivo, quien será designado en sesión ordinaria, y durará un año en su encargo;**

"**III. Vocales, los responsables de los Archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los órganos autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado; y,**

"IV. Invitados, profesionistas especializados en la materia."

"**Artículo 71.** El Comité Técnico de Archivos tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Analizar y **proponer al Consejo Local la normativa** necesaria en materia de archivos para una adecuada organización y administración documental;

"II. Proponer mecanismos de coordinación, cooperación y organización con la finalidad de impulsar y promover la modernización de los procedimientos



utilizados en la salvaguarda de la documentación administrativa, judicial e histórica del Estado y Municipios de Oaxaca;

"III. Coadyuvar en el análisis y elaboración de directrices, criterios y recomendaciones en materia archivística apegadas a la normatividad existente y aplicable en cada caso;

"IV. Procesar y remitir un informe cada doce meses en el que se remita la retroalimentación y evaluación de los trabajos realizados en el año;

"V. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Estatal;

"VI. Las que instruya el Consejo Local en el ejercicio de sus objetivos y funciones; y,

"VII. Las que señalen los demás ordenamientos aplicables."

162. Como ha sido reiterado, en cuanto a lo orgánico del Sistema Local de Archivos, existe mandato de la ley general en el sentido de que el legislador del Estado debe expedir una normatividad equivalente a la que, en ese ámbito, se prevé para el Sistema Nacional de Archivos.

163. Bajo esa tónica, en lo referente a la regulación del *Comité Técnico de Archivos del Estado*, es menester tomar como parámetro la que se encuentra prevista en la Ley General de Archivos para el homólogo facultado para ejercer esa función técnica, es decir, para el *Consejo Técnico y Científico Archivístico* en la Ley General de Archivos.

164. Así, tenemos que en el artículo 114<sup>71</sup> de este último ordenamiento se establece que el *Archivo General* contará con un Consejo Técnico que lo asesora-

<sup>71</sup> **Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.



rá en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico. El Consejo Técnico estará formado por trece integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional. Y que los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación.

165. Del comparativo de este último precepto con los artículos 63, 68, 69, 70 y 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca se obtiene que, efectivamente, como lo afirma la accionante, no guarda correspondencia con la integración, atribuciones y funcionamiento del Comité Técnico de Archivos del Estado con lo que a nivel nacional se prevé para el Consejo Técnico y Científico Archivístico.

166. Porque esa discordancia se advierte desde la propia posición que se confiere en la ley local al aludido Comité Técnico, esto es, como órgano de asesoría y, sobre todo, de similar jerarquía que la del Sistema Local de Archivos, siendo que, como se deriva de la ley general, sólo le compete dar asesoría, pero al *Archivo General del Estado*.

167. Aunado a que, por lo que hace a que el aludido Comité Técnico esté conformado por los responsables de los archivos de los Poderes del Estado y de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado, también constituye un exceso por parte de la legislación local, toda vez que, de acuerdo a la Ley General de Archivos, su composición sólo debe ser de trece (o el número que considere conveniente la entidad) representantes de las instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Además de que, en lo atinente a las facultades del Comité Técnico, éstas no debieron precisarse en el artículo 71 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, pues esa atribución de expedir

---

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



normatividad sólo debe entenderse conferida al Consejo Local. Por ende, los argumentos en estudio resultan esencialmente **fundados**.

168. Sin que pase inadvertido que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca tampoco prevé que los integrantes del aludido Comité *no deberán obtener remuneración o emolumento por su participación*, por lo que deberá contemplarse ese aspecto a fin de lograr el correcto funcionamiento de dicho órgano técnico acorde al sistema implementado en la Ley General de Archivos.

169. Consecuentemente, se declara la invalidez de los artículos 63, fracción II; 68; 69, en la porción: "*los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado y por*"; 70, fracciones I, II y III; y 71, fracción I; y observar lo que para su homólogo se establece en el artículo 114 de la Ley General de Archivos, en los términos antes precisados.

#### **Tema 6. Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca**

170. En el **quinto concepto de invalidez**, se argumenta que los artículos 98, 100 y cuarto transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca vulneran lo establecido en los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución, al no observar lo establecido en la Ley General de Archivos, respecto a la naturaleza, atribuciones y órganos con que debe contar el *Archivo General del Estado*.

171. Los preceptos cuya regularidad constitucional se cuestiona son los siguientes:

**"Artículo 98.** El Archivo General del Estado de Oaxaca **es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración**, con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos en el Decreto que lo crea y demás disposiciones normativas aplicables; su domicilio legal será en el Municipio de Santa Lucía del Camino, sin perjuicio de establecer representaciones dentro del territorio estatal, conforme a su estructura y disponibilidad presupuestal."



**"Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes **atribuciones:**

"I. Organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales;

"II. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado en materia archivística;

"III. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"IV. Desarrollar investigaciones en materia archivística encaminadas a la organización, conservación, preservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado;

**"V. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática;**

**"VI. Diseñar e implementar programas de asesoría y capacitación dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos.**

"VII. Generar exposiciones, visitas guiadas y publicaciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como, para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental.

"VIII. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos con valor histórico y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a los acervos del Archivo General del Estado de Oaxaca;

"IX. Brindar asistencia técnica sobre gestión documental y administración de archivos;



"X. Resguardar el patrimonio documental que custodia;

"XI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado.

"XII. Autorizar la recepción y resguardo de las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo del Estado y, en su caso, por otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos;

"XIII. Integrar los inventarios documentales de cada fondo en su archivo histórico;

"XIV. Proveer un sistema de reproducción que no afecte la integridad física de los documentos históricos, cuando estos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente;

"XV. Difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico;

"XVI. Fomentar el desarrollo profesional archivístico a través de convenios de colaboración con autoridades educativas públicas o privadas;

"XVII. Concentrar las ediciones impresas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

"XVIII. Elaborar y difundir los lineamientos para la organización, conservación y custodia de los Archivos de la Administración Pública Estatal de Oaxaca;

"XIX. Elaborar los formatos autorizados para la transferencia, baja de los expedientes y cédula de préstamo;

"XX. Declarar el carácter histórico de los documentos y archivos;

"XXI. Elaborar y publicar los registros e instrumentos para el control y consulta de los fondos y grupos documentales que conforman su acervo;



"XXII. Proponer al secretario de Administración las cuotas por los servicios que preste; y,

"XXIII. Las demás que le señales las disposiciones jurídicas aplicables."

"**Cuarto.** El Archivo General (sic) Estado de Oaxaca **continuará operando con la estructura**, Decreto de Creación, Reglamento Interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos con que cuenta a la fecha de la publicación de la presente, **por considerarse que no contraviene lo dispuesto por esta ley.**"

172. Pues bien, en cuanto a la naturaleza del *Archivo General del Estado*, en el artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca se precisa que éste es un *organismo desconcentrado* de la Secretaría de Administración con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos en el decreto que lo crea y demás disposiciones normativas aplicables. Es decir, es un organismo que, si bien se ha descrito con la aludida autonomía, no tiene los alcances de la prevista respecto al Archivo General de la Nación en el artículo 104 de la ley general,<sup>72</sup> pues este último precepto lo determina como un *organismo descentralizado, no sectorizado*, es decir, no dependiente de algún organismo de la administración pública. Contrario a lo que se prevé para el Archivo General del Estado, al que se le vincula a una secretaría del Estado como es la de Administración.

173. Respecto a las razones por las que se dotó al Archivo General de la Nación con la naturaleza de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, cabe precisar que durante el procedimiento legislativo, sobre todo, en las audiencias públicas que tuvieron lugar durante la dictaminación de la iniciativa de ley correspondiente ante el Senado de la República, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un órgano descentralizado, no sectorizado, o bien,

<sup>72</sup> "Artículo 104. El Archivo General es un **organismo descentralizado no sectorizado**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."



que tuviera algún otro tipo de independencia –mayor independencia– de la Secretaría de Gobernación; entre los argumentos sostenidos, se encuentra el fortalecimiento de la institución a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas sin dependencia política alguna.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Este Tribunal Pleno al resolver la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*, hizo alusión al citado proceso legislativo y de algunas de las intervenciones que tuvieron lugar en las referidas audiencias, como las siguientes:

"La doctora Lourdes Morales Canales, directora Ejecutiva de la red por la rendición de cuentas señaló: *'El segundo aspecto tiene que ver con la naturaleza del Archivo General de la Nación. Desde la red por la revisión de cuentas se dijo que era necesario fortalecer a esta institución, y se propuso inclusive que tuviera autonomía constitucional ante la negativa por la multiplicidad de órganos autónomos constitucionales que ha tenido este sexenio, se propuso entonces un esquema en el cual se estableciera una naturaleza no sectorizada de la administración pública federal, con la autonomía técnica y de gestión; con la idea de que esta ley fuera progresiva y vanguardista.*

*"En cambio, lo que se nos ofrece esa una sectorización inexplicable a la Secretaría de Gobernación, y lejos de darle una naturaleza de órgano descentralizado no sectorizado, como lo fue el IFAI en su primera versión, y cambió la lógica del derecho de acceso a la información, se deja al AGN prácticamente como un apéndice de SEGOB, sin presupuesto, porque se le quita el 78 % del presupuesto y se lo deja totalmente sometido a la Secretaría de Gobernación.'*

"Por su parte, el doctor Mauricio Merino destacó: *'En el Sistema Nacional de Transparencia, y en el Sistema Nacional Anticorrupción, esta Cámara, su colegisladora y el Ejecutivo Federal mismo han estado de acuerdo una y otra vez en dar garantías de autonomía a las instituciones que están a cargo del funcionamiento de la transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción, no han titubeado frente a la necesidad de garantizar la autonomía de estos sistemas. Y hoy, inopinadamente nos piden que aceptemos que la base misma de los dos sistemas que ustedes mismos han construido sean dirigidos por la Secretaría de Gobernación, no hay una sola razón para que la Secretaría de Gobernación encabece el Sistema Nacional de Archivos, que no sea la del poder político, sin matices. Hemos pedido la autonomía técnica del Archivo General de la Nación. Hemos pedido que el Archivo General de la Nación, desde todos los espacios que tenemos a nuestro alcance deje de ser una dependencia dirigida políticamente por la Secretaría de Gobernación.'*

"El maestro Enrique Chmelnik Lubinsky expresó la oposición a que el Sistema Nacional de Archivos quedara bajo tutela de la Secretaría de Gobernación, y que la Dirección del Archivo General de la Nación fuera designada por el presidente de la República.

"La doctora Grisel Salazar Tres, quien habló a nombre de Jaqueline Pershamp, señaló que: *'el Archivo General de la Nación es el órgano rector de la archivística en México y está encargado de preservar y difundir el patrimonio documental de la nación, a fin de salvaguardar nuestra memoria colectiva. Por ello es clave que se le reconozcan como un órgano descentralizado, pero no sectorizado de la Secretaría de Gobernación, pretender sectorizarlo es trastocar su función y dar marcha atrás en lo que estaba establecido en la Ley Federal de Archivos vigente. No se trata de convertir a la AGN en otro órgano constitucional autónomo, sino sólo de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna.'*

"La Archivista Alicia Bernard señaló: *'Mucho me gustaría que el Archivo General de la Nación presidiera el Consejo Nacional de Archivos, y no sé, pero me parece que ahora no es el momento, su debilidad estructural y de recursos, y los compromisos que tiene y tendrá va más allá de cualquier*



174. En ese orden de ideas, como lo afirma la accionante, que al Archivo del Estado se le hubiese conferido la calidad de *organismo desconcentrado* de

*factor, interés político o de gremio. Convendría que, en los transitorios, sin embargo, que en la ley se establezca un plazo para que la AGN transite de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación a un descentralizado de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como fue el caso, como ya se mencionó aquí, del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información. Mientras tanto, me parece que no podemos ignorar que el proyecto de ley de AGN ya está estipulado que el AGN contará con autonomía operativa y técnica, esto no se ha comentado y me parece relevante, porque, además, contará con un comité científico, técnico, académico. Si la visión de que la Secretaría de Gobernación intervendrá en lo relacionado con las prácticas archivísticas, me parece que entonces el Consejo Nacional de Archivos, como órgano de coordinación no tendría razón de existir.'*

"Daniela Gleizer Salzman, investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, indicó: 'Al sectorizar el Archivo General de la Nación, en la Secretaría de Gobernación y al ser el propio secretario de Gobernación quien presidiera tanto el Consejo Nacional de Archivos, como el Órgano de Gobierno de la GN, necesariamente se quita autonomía a este último, ya que serán los criterios políticos de dicha secretaría los que ... En la agenda necesita seguridad jurídica, independencia presupuestal y autonomía para tomar decisiones que para garantizar el acceso a la información contenida en los archivos en el presente y la que llevará a los archivos en el futuro. En buena parte de los países democráticos, los países son organismos autónomos o dependen de la Secretaría de Cultura y hay un par de ejemplos, ya en reuniones previas nos han citado en los casos, pero de todas formas en esos casos también tienen autonomía. Se los he explicado también en reuniones previas que sólo la Secretaría de Gobernación tiene las facultades necesarias para coordinar y articular a todos los sectores representados en el Consejo Nacional de Archivos. Si eso fuera cierto, y si eso fuera el caso, la Secretaría de Gobernación debería estar presidiendo todos los órganos autónomos constitucionales. Se nos ha explicado asimismo que es la actual deficiente situación presupuestal de la AGN lo que ha llevado a que quede bajo la tutela de Gobernación. Este momento es insostenible, ya que incluso, dependiendo de dicha Secretaría de Gobernación, al sufrir un recorte del 80 % para próximo año, entonces no se puede justificar por esa vía. Si por razones coyunturales el AGN no puede convertirse rápidamente en un organismo autónomo, la ley por lo menos debiera señalar cuál es la ruta a seguir para alcanzar dicho objetivo, ruta que debiera dirigirse hacia el fortalecimiento del AGN y el Sistema Nacional de Archivos. Dejar al AGN bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación es condenarlo a no alcanzar la autonomía plena nunca y a depender de una secretaría que no le dará prioridad ni presupuesto suficiente porque no está en su interés hacerlo. Sobre decir, además, que nos preocupan profundamente las consecuencias políticas de dicha vinculación, que constituye un verdadero retroceso en materia democrática en el país, poniendo en riesgo todos los esfuerzos que se han hecho en materia de transparencia y acceso a la información.'

"La doctora Isa Luna, profesora investigadora de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, expresó: 'Otro de los grandes riesgos que se advierten en esta materia es que, si no se hace esa descentralización y de sectorización, incluso se va a poder violar la autonomía de los Estados como lo acabamos de ver en el caso de San Luis Potosí, cosa que no se necesita y no se requiere y más en el Estado federalista que se está trazando y escribiendo en esta casa del Senado.'

"Ana Christina Ruelas Serna, directora general de Artículo XIX Oficina para México y Centroamérica, señaló: '... creo que es muy importante, pensar no solamente en todo lo que se ha comentado aquí



la Secretaría de Administración de la entidad federativa le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que en materia archivística le devienen de lo establecido en la Ley General de Archivos, dada la falta de autonomía que le representa la injerencia directa por parte del Ejecutivo Estatal. Por consiguiente, **se declara la invalidez** del artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en la porción normativa que indica "*es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración*".

175. De ahí que el hecho de que, conforme se precisa en el artículo **cuarto transitorio** mediante el que se expidió la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, se continúe el funcionamiento del Archivo General del Estado como lo regula el Decreto de Creación, Reglamento Interno, Manual de Organización y Manual de Procedimientos, es decir, como un **organismo desconcentrado** de la Secretaría de Administración, también evidencie la **inconstitucionalidad de dicho transitorio**.<sup>74</sup>

176. Respecto a las **facultades** del *Archivo General del Estado*, resulta conveniente hacer la confronta de la legislación local y la general en comento conforme al cuadro siguiente:

---

*sobre las dificultades a las que se enfrenta el Archivo General de la Nación al ser sectorizado de la Secretaría de Gobernación, sino también a realmente considerar que todas las instituciones que tenemos hoy sean nombradas por su nombre con los funcionarios públicos por su nombre. ¿qué tipo de ley queremos? Podemos conformarnos con una ley que sectorice a el Archivo General de la Nación y se preste a que los archivos sean visto desde la posición política y no desde la posición histórica archivística y la importancia que tiene para garantizar el derecho a la verdad.'*

"El Magistrado Armando Maitret Hernández, de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, señaló: '*Como primer punto, así se ha establecido en prelación, consideramos la evolución de la naturaleza institucional del Archivo General de la Nación como un asunto importante, trascendente y conveniente, dado que se trata de la Ley General de Archivos, la primera en su género, y que este asunto debiera, podría ser muy conveniente pudiera quedar incluido. Consideramos tres elementos con los que se puede potenciar o se puede significar, esa evolución de la naturaleza institucional de la AGN: la primera, referirnos a la autonomía orgánica, funcional y de criterio de la AGN, la figura jurídica de la AGN, de acuerdo con el contenido del artículo 98 de la iniciativa, se mantiene, como así parece, sectorizado aún a la Secretaría de Gobernación; sin embargo, a fin de garantizar la autonomía de gestión, técnica y de valoración, debe considerarse que ésta transforme, o se transforme a un organismo descentralizado y no sectorizado.*'"

<sup>74</sup> Similar criterio adoptó este Tribunal Pleno al resolver la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*, al analizar la naturaleza del Archivo General del Estado de Jalisco.



Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca	Ley General de Archivos
<p><b>"Artículo 100.</b> Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>"I. Organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales;</p> <p>"II. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado en materia archivística;</p> <p>"III. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;</p> <p>"IV. Desarrollar investigaciones en materia archivística encaminadas a la organización, conservación, preservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado;</p> <p>"V. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática;</p> <p>"VI. Diseñar e implementar programas de asesoría y capacitación dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos.</p> <p>"VII. Generar exposiciones, visitas guiadas y publicaciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como, para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental.</p>	<p><b>"Artículo 106.</b> Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>"I. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Nacional;</p> <p>"II. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>"III. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;</p> <p>"IV. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal en materia archivística;</p> <p>"V. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;</p> <p>"VI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, los cuales se considerarán de carácter histórico;</p> <p>"VII. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo Federal;</p> <p>"VIII. Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;</p>



"VIII. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos con valor histórico y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a los acervos del Archivo General del Estado de Oaxaca;

"IX. Brindar asistencia técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"X. Resguardar el patrimonio documental que custodia;

"XI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado.

"XII. Autorizar la recepción y resguardo de las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo del Estado y, en su caso, por otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos;

"XIII. Integrar los inventarios documentales de cada fondo en su archivo histórico;

"XIV. Proveer un sistema de reproducción que no afecte la integridad física de los documentos históricos, cuando estos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente;

"XV. Difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico;

"XVI. Fomentar el desarrollo profesional archivístico a través de convenios de colaboración con autoridades educativas públicas o privadas;

"IX. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"X. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General;

"XI. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;

"XII. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;

"XIII. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;

"XIV. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;

"XV. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;

"XVI. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental de la nación;

"XVII. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;



"XVII. Concentrar las ediciones impresas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

"XVIII. Elaborar y difundir los lineamientos para la organización, conservación y custodia de los Archivos de la Administración Pública Estatal de Oaxaca;

"XIX. Elaborar los formatos autorizados para la transferencia, baja de los expedientes y cédula de préstamo;

"XX. Declarar el carácter histórico de los documentos y archivos;

"XXI. Elaborar y publicar los registros e instrumentos para el control y consulta de los fondos y grupos documentales que conforman su acervo;

"XXII. Proponer al secretario de administración las cuotas por los servicios que preste; y,

"XXIII. Las demás que le señales (sic) las disposiciones jurídicas aplicables."

"XVIII. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;

"XIX. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;

"XX. Custodiar el patrimonio documental de la Nación de su acervo;

"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la nación;

"XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;

"XXIII. Otorgar las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental de la Nación;

"XXIV. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"XXV. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"XXVI. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;

"XXVII. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"XXVIII. Coadyuvar en la elaboración de normas oficiales mexicanas en materia de archivos o vinculadas a la misma;



"**XXIX.** Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos, archivónomos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;

"**XXX.** Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"**XXXI.** Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;

"**XXXII.** Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la nación;

"**XXXIII.** Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia; y,

"**XXXIV.** Las demás establecidas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

177. De las facultades antes enunciadas, en específico, las correspondientes al *Archivo General del Estado*, se desprende que, con excepción de la establecida en la fracción XXII del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, las restantes están relacionadas directamente con la especialidad que en materia archivística tiene el aludido archivo y se encuentran vinculadas con las genéricas de organización y administración homogénea de archivos, preservación, incremento y difusión del patrimonio documental de la nación, salvaguarda de la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, que se prevén en el artículo 105 para el Archivo Nacional.



178. Pero, aunque la referida fracción XXII del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no está directamente relacionada con la materia que corresponde conocer al Archivo General del Estado, sino a un aspecto presupuestario, lo cierto es que ello no evidencia la invalidez de esa porción normativa, pues esa atribución sólo consiste en *proponer* las cuotas que, en todo caso, corresponderían por los servicios que, precisamente, se presten con motivo del despliegue de las funciones del Archivo Local, enumeradas en el párrafo que precede.

179. No obstante, del comparativo de atribuciones antes realizado se aprecia que algunas fijadas como el piso mínimo en las diversas **fracciones del artículo 106** de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación, y que corresponden a las que deben hacerse equivalentes para el caso del **Archivo General del Estado**, no encuentran reflejo en las que fueron asignadas para este último y que son las relativas a: emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate (fracción XIV); promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos (fracción XVIII); realizar la declaratoria de patrimonio documental del Estado (fracción XXI); realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados (fracción XXII); otorgar las autorizaciones para la salida del Estado de documentos considerados como su patrimonio documental (fracción XXIII); coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico (fracción XXIV); proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables (fracción XXX) y coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación (fracción XXXII). Lo que contraviene la Ley General de Archivos, al omitir contemplar estas facultades necesarias para el debido funcionamiento del Archivo General del Estado. Por lo que se **declara la invalidez** del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, por no prever las aludidas facultades para el Archivo General del Estado.

180. Sin que le asista la razón al accionante en cuanto a que no esté contemplada para el Archivo General del Estado *que su presidente deba fungir como presidente del Consejo Local (fracción I)*, en virtud de que esta atribución



sí se encuentra contemplada en el artículo 65, fracción I, de la ley local,<sup>75</sup> que regula la integración del Consejo Local.

181. Lo mismo ocurre en lo atinente a *las facultades de analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado (fracción VIII) y recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado (fracción IX)*; en razón de que esas atribuciones están previstas en la fracción XII del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, como la relativa a *autorizar la recepción y resguardo de las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo del Estado y, en su caso, por otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos*.

182. Y tampoco se dejan de regular la facultades consistentes en *determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario (fracción XXVI)*, porque esa atribución está incluida en la de difundir el procedimiento para la consulta y acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico (artículo 100, fracción XV, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca), tampoco ocurre en el caso de la atribución relativa a brindar *asesoría técnica* sobre gestión documental y administración de archivos (fracción XXVII), ya que está prevista en las fracciones V y VI del artículo 100 de la ley local en mención;<sup>76</sup> sin embargo, al estar limitada a realizarse con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información

<sup>75</sup> **Artículo 65.** El Consejo Local es la autoridad máxima y el órgano normativo del Sistema Estatal o Local y contará con la siguiente estructura organizacional:

**I. Un presidente, que será el director general del Archivo General del Estado de Oaxaca y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado.**"

<sup>76</sup> **Artículo 100.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Oaxaca tiene las siguientes atribuciones:

"...

"V. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática;

"VI. Diseñar e implementar programas de asesoría y capacitación dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos. ..."



e informática dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado, en materia de archivos y no *en términos amplios*, como lo señala la Ley General de Archivos, entonces estas últimas fracciones del numeral en cita resultan contraventoras de la ley general, por lo que deberá preverse esta facultad en los términos aludidos. Por lo que corresponde **declarar la invalidez** de las fracciones V, en la porción "*en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática*", y VI, en la parte que dice "*dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado*", del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

183. Finalmente, respecto a que en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no se prevén los órganos necesarios para que el Archivo General del Estado desarrolle de manera óptima sus funciones, resulta **fundado** ese argumento, pues, bajo los parámetros de equivalencia precisados, no se aprecia que en la aludida legislación local se prevean los que desempeñen funciones similares a las del Órgano de Gobierno, la Dirección General y el Órgano de Vigilancia que se establecen en los artículos 109, 110, 111, 112 y 113 de la Ley General de Archivos.<sup>77</sup> Por lo que se **declara la invalidez** del artículo 100 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, por no prever los referidos órganos.

<sup>77</sup> "**Artículo 109.** El Órgano de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General que, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Evaluar la operación administrativa así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General;

"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico; y,

"III. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 110.** El Órgano de Gobierno estará integrado por un miembro de las siguientes instancias:

"I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;

"II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"III. La Secretaría de Educación Pública;

"IV. La Secretaría de Relaciones Exteriores;

"V. La Secretaría de Cultura;

"VI. La Secretaría de la Función Pública; y,

"VII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

"Los integrantes del Órgano de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de Subsecretario o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de director general o su equivalente.



184. Lo que no ocurre con la alegada falta de previsión de un Consejo Técnico Archivístico,<sup>78</sup> debido a que sí existe un órgano homólogo en la ley local, denominado Comité Técnico respecto del que, como fue advertido al resolver el *cuarto concepto de invalidez*, su regulación es deficiente.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Órgano de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Los integrantes del Órgano de Gobierno, no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

**"Artículo 111.** El **director general** será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

**"I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

**"II.** Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico de doctor en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

**"III.** No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

**"IV.** Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

**"V.** No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno; y,

**"VI.** No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado Federal o Local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún Estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

**"Artículo 112.** El **director general**, además de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:

**"I.** Supervisar que la actividad del Archivo General cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

**"II.** Proponer al Órgano de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General;

**"III.** Proponer al Órgano de Gobierno el proyecto de estatuto orgánico;

**"IV.** Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda al Órgano de Gobierno; y,

**"V.** Las demás previstas en esta ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

**"Artículo 113.** El Archivo General contará con un **comisario público** y con una **unidad encargada del control y vigilancia**, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables."

<sup>78</sup> **"Artículo 114.** El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional."



### **Tema 7. La falta de regulación concerniente a los delitos en materia archivística previstos en la Ley General de Archivos**

185. En otro orden de ideas, en el **sexto concepto de invalidez** se plantea lo relativo a la regulación de los *delitos en materia archivística* y se dice que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, al no prever ciertos delitos, resulta conculcadora de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal.

186. Antes de determinar si existe una omisión absoluta por parte del legislador local en cuanto a establecer delitos en materia de archivos,<sup>79</sup> resulta necesario reiterar que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

187. Dicho régimen de concurrencia no implica necesariamente que los ordenamientos locales deban realizar una reiteración literal de las disposiciones de la ley general, sino que la armonización conlleva que las disposiciones normativas atiendan, como mínimo, las bases previstas por la ley marco y que no exista contravención a ellas, a fin de lograr la homogeneidad en el orden jurídico nacional.

188. Ahora bien, los delitos que aduce el organismo accionante que debieron contemplarse en la ley local son los previstos en la Ley General de Archivos en la fracción I y último párrafo de su artículo 121, numeral que conviene reproducir en su integridad, para mayor claridad:

**"Artículo 121.** Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

---

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

<sup>79</sup> Se resuelve el presente concepto de invalidez con base en las razones empleadas por este Tribunal Pleno, al resolver un asunto similar en la *acción de inconstitucionalidad 141/2019*.



"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país; y,

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

189. Por su parte, en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca sólo se prevén las infracciones administrativas que se precisan en su artículo 101, pero en ninguna parte hace alusión a conducta alguna que pueda dar lugar a la configuración de un delito.

190. Ahora, a efecto de determinar si existe la referida omisión legislativa de regular los delitos especiales en materia de archivos, debe analizarse, en primer



lugar, si el legislador de Oaxaca estaba obligado a establecer en la legislación local los delitos que previó el legislador federal en la Ley General de Archivos.

191. Como ya se ha precisado, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se otorgó la atribución al Congreso de la Unión de emitir una ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, además de que determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.<sup>80</sup>

192. Con base en esa atribución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Archivos, que dedicó el título segundo a los "*Delitos contra los archivos*", integrado por los artículos 121 a 123. En el primero de ellos, estableció una sanción con pena de prisión y multa a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país; y,

<sup>80</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la nación. ..."

193. En el propio precepto, el legislador federal también dispuso una sanción con pena de prisión y multa a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, así declarados previamente por autoridad competente.

194. Por su parte, en el artículo 122 de la ley general se estableció que las sanciones contempladas en la ley se aplicarían sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables; y, en el diverso 123, que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en la ley.

195. Sin embargo, las disposiciones a que se ha hecho referencia no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la materia por el legislador federal.

196. Como ya lo sostuvo este Tribunal Constitucional, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

197. En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, resulta **infundado** el concepto de invalidez relacionado con la omisión de que se trata.

198. Por las consideraciones anteriores, se reconoce la validez de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, al no existir la obligación aducida por la accionante en cuanto a la previsión de los delitos especiales que establece el artículo 121 de la Ley General de Archivos.



### **Tema 8. La falta de emisión de disposiciones transitorias en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, para la expedición del Estatuto Orgánico de su Archivo Estatal**

199. En el **séptimo concepto de invalidez**, se aduce que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer ciertos artículos transitorios, con lo que vulnera los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución. Se plantea que tales artículos transitorios resultan indispensables para que el Órgano de Gobierno del *Archivo General del Estado* expida y publique su Estatuto Orgánico en un plazo no mayor a un año a la entrada en vigor de la ley local. Lo que se hace derivar de la obligación que la Ley General de Archivos impuso en su artículo séptimo transitorio para que el Órgano de Gobierno del Archivo General expidiera su estatuto orgánico.

200. De igual forma, se argumenta que es necesario que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca emita en una disposición transitoria (como la que se prevé en la Ley General de Archivos en su artículo décimo segundo transitorio) para que, en los seis meses posteriores a la vigencia de la ley local, se expida del Reglamento del Consejo Local.

201. Tales motivos de invalidez resultan **infundados** porque proponen el reclamo de omisiones legislativas que no pueden ser objeto de análisis a través de una acción de inconstitucionalidad, dado que ni en los transitorios del decreto de reforma constitucional en materia de transparencia, en la que se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Ley Suprema,<sup>81</sup> ni en la propia Ley General de Archivos se establece para el Congreso Local de Oaxaca, o a las entidades federativas en general, una *competencia de ejercicio obligatorio* que le imponga el deber expreso de emitir las disposiciones transitorias que aduce la accionante para la expedición de los ordenamientos que refiere. Siendo que a lo único que hace alusión el artículo séptimo transitorio (del decreto mediante el que se expidió la Ley General de Archivos) es a la obligación, pero **sólo de una autoridad**

<sup>81</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil doce.



*en el ámbito federal* al señalar un plazo para que el Órgano de Gobierno del Archivo General expidiera el estatuto orgánico de tal archivo.<sup>82</sup>

**Tema 9. La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas "graves" o "no graves"**

202. Respecto al **octavo concepto de invalidez**, en que se precisa que la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es omisa en establecer qué faltas administrativas serán "graves" y cuales "no graves", con lo que se contravienen los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 109 y 124 constitucionales y 120 de la Ley General de Archivos. Se estima que resulta **fundado** dicho planteamiento.<sup>83</sup>

203. En efecto, el artículo 109 de la Constitución Federal prevé las sanciones para los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado; respecto de las faltas administrativas graves, señala que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente; por otro lado, las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas –investigadas y substanciadas– y resueltas por los órganos internos de control.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> **Séptimo.** El Órgano de Gobierno del Archivo General, deberá expedir y publicar en el Diario Oficial de la Federación en un periodo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Estatuto Orgánico del Archivo General."

<sup>83</sup> El estudio de este concepto de invalidez se sustenta en las razones precisadas por este Alto Tribunal al resolver la *acción de inconstitucionalidad 101/2019*, resuelta en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno. Cabe aclarar que en la citada acción de inconstitucionalidad al igual que en la presente acción, si bien aborda el tema de las infracciones administrativas en materia archivística, la diferencia con lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad *141/2019*, resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, es que en aquella no se resolvió la "omisión" de replicar en la ley local, las infracciones previstas en la Ley General de Archivos, sino sólo lo relativo a *la falta de previsión sobre cuáles conductas de las ya establecidas en la ley local, serían las graves y cuáles las no graves.*

<sup>84</sup> **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...



204. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció al respecto lo siguiente:<sup>85</sup>

- Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas, tienen a su cargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.
- En caso de que los hechos u omisiones sean calificados como faltas no graves, serán competentes los mismos órganos para iniciar, substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas.

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas 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. ..."

<sup>85</sup> **Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley. ..."

**Artículo 11.** La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. ..."

**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 substanciarán 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."



- La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

- El Tribunal de Justicia Administrativa competente será el encargado de resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.

- La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, en caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves, darán cuenta a los órganos internos de control correspondientes para que actúen conforme a sus competencias.

205. De lo anterior, se observa claramente que la calificación de "gravedad" o "no gravedad" es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.

206. Ahora bien, el organismo accionante *cuestiona la validez de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, cuyo sistema normativo en materia de responsabilidades administrativas está conformado por los artículos 101 a 105 de la misma*. Estos preceptos versan sobre la implementación de un sistema de responsabilidades administrativas, específicamente:

- Establecen siete supuestos de "infracciones" administrativas.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> **Artículo 101.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

**I.** Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

**II.** Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

**III.** Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica para la conservación de los archivos;

**IV.** Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes y, de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

**V.** Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;



- Disponen que las infracciones administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, **cometidas por servidores públicos**, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda.<sup>87</sup>

- Detallan que, si las infracciones administrativas **son cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos**, serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.<sup>88</sup>

- Reconocen que las sanciones administrativas son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas, en caso de ser penal, las autoridades deberán denunciar ante el Ministerio Público competente, con el que coadyuvarán en la investigación y aportarán todos los elementos probatorios con los que cuenten.<sup>89</sup>

- Establecen la obligación del Congreso de emitir las disposiciones que establezcan las infracciones procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.<sup>90</sup>

---

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General del Estado, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; y,

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables."

<sup>87</sup> "Artículo 102. Las infracciones administrativas a que se refiere el presente título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda."

<sup>88</sup> "Artículo 103. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables."

<sup>89</sup> "Artículo 104. Las sanciones administrativas serán aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."

<sup>90</sup> "Artículo 105. El Congreso Local emitirá las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."



207. De lo que se desprende un sistema de responsabilidades administrativas al interior de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca que, sin embargo, **no hace distinción alguna entre las faltas que serán consideradas graves y las que no**, imprecisión que cobra relevancia al advertirse que no se trata de una mera transcripción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta regula en capítulos diferenciados las faltas graves, no graves, de particulares vinculados con faltas graves y de particulares en situación especial.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas** (título tercero).

**Capítulo I De las faltas administrativas no graves de los servidores públicos**

**"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. ..."



208. Este Alto Tribunal considera que, en consecuencia, el sistema reseñado de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca no otorga certeza sobre quiénes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones del artículo 101, pues, si bien se hace una remisión vaga a la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cierto es que es la citada ley local debió determinar, en todo caso, si las faltas ahí previstas son graves o no graves para poder hacer una correcta remisión.

209. Lo anterior no solamente repercute en una posible contradicción con los artículos 49 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mencionados anteriormente, sino que, además, **transciende a los aspectos competenciales**, en tanto la calificación de la falta determina el órgano competente para investigar, substanciar y resolver.

210. En este sentido, los artículos 102 y 103 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, impugnados, resultan inconstitucionales, toda vez que prevén que tanto los servidores públicos como las personas que no lo sean serán

---

**"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."

**Capítulo II De las faltas administrativas graves 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. ..."

**Capítulo III De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves**

**"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."

**Capítulo IV De las faltas de particulares en situación especial**

**"Artículo 73.** Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquellas 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.

"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." (énfasis añadido)



sancionadas por la autoridad competente conforme a las normas aplicables; sin embargo, para determinar esa autoridad competente sería necesario contar con la calificación de la infracción, lo cual, como se explicó, no está previsto en dicho ordenamiento.

211. Aunado a que del artículo 105 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca se advierte su inconstitucionalidad, pues, derivado de que en este ordenamiento *no fueron previstas la faltas graves y no graves*, en ese sentido, congruente con el sistema, no podría determinarse con certeza en otros ordenamientos de la entidad la autoridad competente para imponer sanciones ni mucho menos los procedimientos a seguir por las infracciones a la citada ley local; además de que, en todo caso, se podría propiciar la aplicación estándares punitivos similares a las faltas graves y a las no graves.

212. Por tanto, es **fundado** el argumento en comento y se declara la invalidez de los artículos 102, 103 y 105 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

***Tema 10. Violación al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en la configuración de la infracción prevista en el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca***

213. Por último, en el **noveno concepto de invalidez** se plantea que el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca es inconstitucional al inobservar el artículo 14 de la Constitución Federal, relativo al principio de certeza jurídica y taxatividad que debe regir en materia de ilícitos y sus respectivas sanciones.

214. Se argumenta que la redacción de dicha fracción no es coincidente con lo establecido en la fracción I del artículo 116 de la Ley General de Archivos, que establece como infracción "*transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados*".

215. Se aduce que la ley local no se encuentra armonizada con lo establecido en la Ley General de Archivos ya que, si bien podría parecer una simple errata, lo cierto es que la expresión efectivamente asentada en la fracción I del



artículo 101 de la ley local tiene un alcance normativo diverso e, incluso, confuso con respecto a lo establecido en la fracción I del artículo 116 de la Ley General de Archivos, resultando evidente que no es lo mismo "propiedad en posesión" que "propiedad o posesión".

216. Ahora bien, para dar respuesta a los anteriores argumentos, debe precisarse que el principio de taxatividad ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

217. En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2014 se precisaron los principales pronunciamientos sobre este tema y se fijó el parámetro de control constitucional. Pronunciamientos que se reseñarán a continuación.

218. En el referido precedente quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

219. El artículo 9 de la citada Convención establece el principio de legalidad en los términos siguientes:

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos (sic) 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."

220. En la interpretación de esa norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, en sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90), y en el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, en sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, estableció lo siguiente:



"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. ..."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

221. Asimismo, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece:



"Artículo 14. ...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

222. En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que, en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

a) La garantía de 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 quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

b) La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95 de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82, 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 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."



223. A su vez, en dicho precedente se retomó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011. En ese fallo se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

224. Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

225. Además, se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. 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 precisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

226. El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidum-

---

Asimismo, en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, del tenor: "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."



bre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica. De aquí que la certeza jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho sean los valores subyacentes al principio de taxatividad.

227. En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que de dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva 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 de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

228. 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.

229. Se sostuvo que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, que exige la formulación en términos precisos de los supuestos de hecho que pretenden regular las normas penales a partir de dos directrices: (a) el uso de conceptos con el menor grado de vaguedad posible para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y (b) la preferencia por el uso de conceptos descriptivos (p. ej. privar de la vida) frente a los conceptos valorativos (p. ej. ultrajar).

230. Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar 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.

231. En ese sentido, se concluyó que el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que



lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. 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.

232. 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.

233. Sin embargo, en ese mismo fallo se aclara 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 absoluta. 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.

234. También se precisó que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión se puede acudir (i) tanto a la gramática como (ii) al contraste entre dicha expresión con otras contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este 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 (esto, especialmente, cuando se trata de delitos que regulan actividades sociales especializadas, como las actividades profesionales, por ejemplo).

235. En suma, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente, resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad si su imprecisión es excesiva o irrazonable, es decir, si tiene un grado de indeterminación tal, que



provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

236. En la especie, el artículo 101, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca impugnado regula una infracción cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas.

237. Sin embargo, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de una misma potestad punitiva estatal, el *ius puniendi*. Es por ello que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los principios que limitan la potestad punitiva penal, entre los que se cuenta el de taxatividad, también son aplicables al derecho administrativo sancionador, con las modulaciones que sean necesarias derivadas de la menor intensidad con que opera el principio de seguridad jurídica en este ámbito (como ya se dijo en esta ejecutoria) y de la necesidad de adaptarlos a las funciones y naturaleza propias del derecho administrativo.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Tesis P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, de rubro y texto: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."



238. En este sentido, este Tribunal Pleno considera que el principio de taxatividad sí es aplicable al derecho administrativo sancionador, pues si bien en este último ámbito no es exigible el mismo rigor que en el derecho penal, las normas generales cuyo incumplimiento puede dar lugar a una responsabilidad de carácter administrativo sí deben estar redactadas con claridad, de manera que los funcionarios públicos (y en su caso, los particulares) puedan conocerlas con un grado de certeza tal que puedan ajustarse a las mismas o atenerse a las consecuencias.

239. Ahora bien, es importante enfatizar que el principio de taxatividad, que a juicio de los accionantes no satisfacen las normas impugnadas, es, ante todo, una exigencia de racionalidad lingüística aplicable a los enunciados o disposiciones a través de los cuales se expresan las normas, consistente, como se ha visto, en que se redacten en un lenguaje suficientemente claro y preciso para sus destinatarios a fin de que puedan conocer a partir de su mera lectura *ex ante* qué conductas son debidas o prohibidas.

240. Desde esta perspectiva, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **fundado**, pues la descripción de la infracción prevista en el artículo 101, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca<sup>94</sup> no es lo suficientemente clara en cuanto a que la transferencia a título oneroso o gratuito de los archivos o documentos de los sujetos obligados sea respecto a los que tienen en *propiedad* o de los que sólo tengan en *posesión*, porque la expresión "*propiedad en posesión*" puede entenderse o sólo respecto a la propiedad, excluyendo la posesión, o a ambas.

241. De manera que, desde un punto de vista lingüístico, la norma en comento no es lo suficientemente clara en cuanto a la infracción que puede dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa y, por ende, se considera inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad previsto en el artículo 14 constitucional. De ahí que proceda declarar su invalidez.

<sup>94</sup> "Artículo 101. Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito **la propiedad en posesión** de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables."



## VIII. EFECTOS<sup>95</sup>

242. En virtud del artículo 41, en relación con el 73, ambos de la ley reglamentaria en la materia, este Tribunal Pleno tiene amplias facultades para determinar los efectos que garanticen la plena eficacia de sus resoluciones.<sup>96</sup> De lo anterior, resulta necesario hacer ciertas precisiones en el caso concreto.

243. A modo de síntesis, en el **tema 2**, se declara la invalidez del artículo 4, fracción XXVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca. Además, por extensión de efectos, se declara la invalidez de los artículos 46 y 47 del citado ordenamiento, este último en la porción normativa "*identidad digital*"; en virtud de que, al también prever este concepto, generan las consecuencias adversas precisadas en la implementación de las *políticas y medidas de interoperabilidad* electrónica que establece el artículo 63 de la Ley General de Archivos para la *firma electrónica avanzada*.

244. En el **tema 3**, se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV; 76 al 79 y octavo transitorio de Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

245. En el **tema 4**, se declara la invalidez total del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca por cuanto a las omisiones de no prever órganos equivalentes, no regular en cuanto a las suplencias y la jerarquía de los suplentes de los miembros del Consejo Local, no establecer la no remuneración de sus miembros y la forma de sesionar de dicho Consejo.

246. Por cuanto hace al **tema 5**, se declara la invalidez de los artículos 63, en su fracción II; 68; 69, en la porción "*los responsables de los archivos de los Pode-*

<sup>95</sup> En este apartado se adopta la metodología para precisar los efectos de la invalidez, establecida por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019.

<sup>96</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada. ..."

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



res del Estado, responsables de los archivos de Órganos Autónomos, responsables de Centros de Documentación existentes en el Estado y por"; 70, fracciones I, II y III; y 71, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca. Asimismo, por extensión de efectos, se declara la invalidez de la fracción IV del artículo 70 del ordenamiento en mención, en virtud de que se prevé que los miembros del Comité Técnico de la entidad contemplados en tal porción normativa participarán como *invitados*, con lo que también se contraviene lo que dispone el artículo 114 de la Ley General de Archivos, pues para el homólogo *Consejo Técnico y Científico Archivístico* se prevé que sólo debe integrarse por personas que designe el Consejo Nacional mediante convocatoria pública del Archivo General.

247. En lo atinente al **tema 6**, se declara la invalidez de los artículos 98, en su porción normativa "*es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración*"; 100, en su fracción V, en la porción "*en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática*", y en su fracción VI, en la parte que dice "*dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado*"; así como por las omisiones de este último numeral, derivadas de no prever las facultades precisadas en el párrafo 179 y los órganos a que se refiere el párrafo 183 de esta sentencia; y artículo cuarto transitorio, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

248. Respecto al **tema 9**, se declara la invalidez de los artículos 102, 103 y 105 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca por la deficiencia advertida en el **sistema normativo que regula las infracciones administrativas**. Se hace la precisión de que, a diferencia de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, en el asunto que nos ocupa no corresponde realizar declaratoria de invalidez por extensión de efectos, por haberse advertido que la impugnación realizada en lo atinente al vicio de inconstitucionalidad por la no previsión de las infracciones "graves" y "no graves" fue atribuida a la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca **en términos generales**, mientras que en aquel asunto sólo se le atribuyó ese vicio a una disposición en concreto.<sup>97</sup> De ahí que en el estudio

<sup>97</sup> En el argumento correspondiente del órgano accionante en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, se sostuvo que **el artículo 101 de la LAEC** es inconstitucional al no expresar qué fracciones del artículo 105 de la misma serán consideradas faltas graves o no graves, lo cual tiene una trascendencia directa en la certeza sobre la autoridad competente para los procedimientos de responsabilidades administrativas.



del presente asunto se hubiese declarado la **invalidez directa de los preceptos específicos** del aludido sistema de infracciones administrativas que este Tribunal Pleno advirtió que adolecen del vicio de inconstitucionalidad en comentario.

249. Finalmente, en lo concerniente al **tema 10**, se declara la invalidez del artículo 101, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca.

250. Consecuentemente, en atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>98</sup> las declaratorias de invalidez **surtirán sus efectos** con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. En el entendido de que, por lo que hace a las omisiones mencionadas, deberá colmarse el vacío legislativo advertido conforme a lo preceptuado en la Ley General de Archivos en tanto el Congreso de esa entidad emite la legislación respectiva.

251. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 100 –con las salvedades precisadas en el punto resolutiveo tercero– de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte, en atención a lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracciones XXVII y XLIII, 11, fracción IV, 63, fracción II, 65, 68, 69, en su porción normativa "los

<sup>98</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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."



*responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de Centros de Documentación existentes en el Estado y por*", 70, fracciones I, II y III, 71, fracción I, del 76 al 79, 98, en su porción normativa "es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración", 100, fracciones V, en su porción normativa "en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática", y VI, en su porción normativa "dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado", 101, fracción I, 102, 103, 105 y transitorios cuarto y octavo de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte y, por extensión, la de los artículos 46, 47, en su porción normativa "y la identidad digital", y 70, fracción IV, del ordenamiento legal invocado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, de conformidad con los apartados VII y VIII de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de la litis y a las causales 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, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetro de regularidad". El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez alusivo a que el artículo 4, fracción XXVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca haya omitido definir a los entes públicos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca", consistente en reconocer la validez del artículo 100, salvo sus fracciones V y VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



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 apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado "La falta de regulación concerniente a los delitos en materia archivística previstos en la Ley General de Archivos", consistente en declarar infundada la omisión legislativa absoluta de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca en cuanto a prever delitos en materia de archivos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado "La falta de emisión de disposiciones transitorias en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, para la expedición del Estatuto Orgánico de su Archivo Estatal", consistente en declarar infundada la omisión legislativa de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca en cuanto a prever artículos transitorios para que el Órgano de Gobierno del archivo general del Estado expida y publique su estatuto orgánico en un plazo no mayor a un año a la entrada en vigor de la ley local y el reglamento del Consejo Local en seis meses posteriores a dicha entrada en vigor. Los señores Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Concerniente a algunas de las definiciones establecidas en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXVII, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa



el quince de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Regulación atinente al Registro de Archivos del Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIII, 11, fracción IV, del 76 al 79 y transitorio octavo de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

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 por razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez de los artículos 63, fracción II, 68 y 69, en su porción normativa "los responsables de los archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de órganos autónomos, responsables de centros de documentación existentes en el Estado y por", de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,



Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Disposiciones relativas al Consejo Local de Archivos, del Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat votó únicamente en favor de la invalidez de las fracciones I, en su porción normativa "y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado", y II, del precepto impugnado. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por razones adicionales y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez del artículo 70, fracciones I, II y III, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez de las fracciones I y II, y por la invalidez de su fracción III, en su porción normativa "los responsables de los Archivos de los Poderes del Estado, responsables de los archivos de los Órganos Autónomos y los responsables de los centros de documentación existentes en el Estado". La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales 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, Esquivel Mossa, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "La regulación atinente al Comité Técnico de Archivos del Estado de Oaxaca", consis-



tente en declarar la invalidez del artículo 71, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. 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 separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Disposiciones relativas al Archivo General del Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez de los artículos 98, en su porción normativa "es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración", 100, fracciones V, en su porción normativa "en educación, cultura, ciencia y tecnología, información e informática", y VI, en su porción normativa "dirigidos a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado", y transitorio cuarto de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales 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, 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 apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, denominado "Violación al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en la configuración de la infracción prevista en el artículo 101 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca", consistente en declarar la invalidez del artículo 101, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte.



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del parámetro de regularidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del parámetro de validez, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 9, denominado "La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas 'graves' o 'no graves'", consistente en declarar la invalidez de los artículos 102 y 103 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del parámetro de regularidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 9, denominado "La falta de previsión en la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, sobre la determinación de las responsabilidades administrativas que podrán ser consideradas como faltas 'graves' o 'no graves'", consistente en declarar la invalidez del artículo 105 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte. Los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron seis votos en favor de las consideraciones de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán.

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) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 46, 47, en su porción normativa "y la Identidad Digital", y 70, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 1193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil veinte, 2) determinar que se colme el vacío normativo u omisiones legislativas generadas con la declaratoria de invalidez de los artículos 65, 70, fracciones I, II y III, 71, fracción I, 100, en términos generales y en sus fracciones V y VI, 102, 103 y 105, y que, hasta en tanto el Congreso del Estado de Oaxaca legisle al respecto, deberá aplicarse directamente la Ley General de Archivos y 3) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

#### **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 aislada P. CIV/2000 y de jurisprudencia 1a./J. 83/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, agosto de 2000, página 145 y XX, octubre de 2004, página 170, con números de registro digital: 191425 y 180326, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 13, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARTIDOS E INSTITUCIONES", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO 27917/LXIII/20, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN DICHO PROCEDIMIENTO (DECRETO 27917/LXIII/20, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO 27917/LXIII/20, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO 27917/LXIII/20, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON DIVERSOS ARTÍCULO-**



**LOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE LA COMISIÓN DICTAMINADORA HAYA AÑADIDO AL DECRETO DE REFORMA EL TEXTO DE UN ARTÍCULO, SIN QUE ESTUVIERA INMERSO EN ALGUNA DE LAS INICIATIVAS DE LEY Y NO SE ESTABLECIERAN EN EL DICTAMEN RESPECTIVO LAS RAZONES POR LAS QUE CONSIDERÓ NECESARIA DICHA ADICIÓN, NO GENERA UNA VIOLACIÓN YA QUE LA COMISIÓN TIENE FACULTADES PARA AGREGAR Y REBASAR EL CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS DE LEY (DECRETO 27917/LXIII/20, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. PROCESO ELECTORAL. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SU FECHA DE INICIO Y SUS ETAPAS (ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO Y TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO 27917/LXII/20).**

**IX. PROCESO ELECTORAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE OTORGA LA FACULTAD EXCLUSIVA Y UNILATERAL AL CONGRESO LOCAL PARA REDUCIR LA DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LOS CASOS DE RIESGO A LA SALUD PÚBLICA O LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN CON MOTIVO DE DESASTRES NATURALES, MEDIANTE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, INVADE LAS FACULTADES DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO Y TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO 27917/LXII/20).**

**X. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTATALES QUE MANTENGAN**



**SU REGISTRO, ASÍ COMO LOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DEBE DESTINARSE A LOS FINES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 41, BASE II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES DECIR, AL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, LAS TENDIENTES A LA OBTENCIÓN DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES Y A LAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

**XII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL PREVISTO A NIVEL LOCAL, MULTIPLICANDO EL NÚMERO TOTAL DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL POR EL 20 % (VEINTE POR CIENTO) DEL VALOR DIARIO DE UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN, DISMINUYÓ CONSIDERABLEMENTE EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51, NUMERAL 1, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A SABER, DEL 65 % (SESENTA Y CINCO POR CIENTO) [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTATALES QUE MANTENGAN SU REGISTRO, ASÍ COMO LOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL OTORGAMIENTO DEL DOS POR CIENTO (2 %) DEL MONTO QUE POR ESE CONCEPTO LES CORRESPONDA PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y DEL CINCUENTA POR CIENTO (50 %) PARA SUS GASTOS DE CAMPAÑA A LOS QUE HUBIESEN OBTENIDO SU REGISTRO O ACREDITACIÓN CON FECHA POSTERIOR A LA ÚLTIMA ELECCIÓN, O AQUELLOS QUE, HABIENDO CONSERVADO SU REGISTRO O ACREDITACIÓN LEGAL, NO CUENTEN CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DEL ESTADO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NACIONALES QUE MANTENGAN SU ACREDITACIÓN EN EL ESTADO, DESPUÉS DE CADA ELECCIÓN, TENDRÁN DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS POR LO QUE EN LOS AÑOS QUE NO SE CELEBREN ELECCIONES EN EL ESTADO, SE FIJARÁ ANUALMENTE MULTIPLICANDO EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL, POR EL VEINTE POR CIENTO DEL**



**VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XIV. FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NO PUEDE SOBREPASAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NACIONALES QUE MANTENGAN SU ACREDITACIÓN EN EL ESTADO, DESPUÉS DE CADA ELECCIÓN, TENDRÁN DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS POR LO QUE EN LOS AÑOS QUE NO SE CELEBREN ELECCIONES EN EL ESTADO, SE FIJARÁ ANUALMENTE MULTIPLICANDO EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL, POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL OTORGAMIENTO DEL DOS POR CIENTO (2 %) DEL MONTO QUE POR ESE CONCEPTO LES CORRESPONDA PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y DEL CINCUENTA POR CIENTO (50 %) PARA SUS GASTOS DE CAMPAÑA A LOS QUE HUBIEREN OBTENIDO SU REGISTRO O ACREDITACIÓN CON FECHA POSTERIOR A LA ÚLTIMA ELECCIÓN, O AQUELLOS QUE HABIENDO CONSERVADO SU REGISTRO O ACREDITACIÓN LEGAL, NO CUENTEN CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DEL ESTADO, NO VIOLA LA PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISOS A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NACIONALES QUE MANTENGAN SU ACREDITACIÓN EN EL ESTADO, DESPUÉS DE CADA ELECCIÓN, TENDRÁN DERECHO A RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS POR LO QUE EN LOS AÑOS QUE NO SE CELEBREN ELECCIONES EN EL ESTADO, SE FIJARÁ ANUALMENTE MULTIPLICANDO EL PADRÓN ELECTORAL LOCAL, POR EL VEINTE POR CIENTO DEL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XVI. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. EL HECHO DE QUE NO EXISTA UNA PREVISIÓN LEGAL QUE REGULE LA REELECCIÓN DE LAS ALCALDESAS O LOS ALCALDES DE LOS NÚ-**



**CLEOS DE POBLACIÓN O ZONAS CONURBADAS, EN DONDE CONFLUYEN DOS O MÁS MUNICIPIOS, PARA QUE ÚNICAMENTE PUEDAN SER REELECTAS O REELECTOS PARA DOS PERIODOS CONSECUTIVOS NO CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA DE EJERCICIO OBLIGATORIO POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES, DADO QUE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS MUNICIPIOS SON OBLIGATORIAS EN GENERAL (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, Y 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XVII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTARLOS DE UNA FORMA ESPECÍFICA, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y 20, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL NÚMERO DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE YA FUERON ASIGNADOS AL PARTIDO POLÍTICO QUE OBTUVO EL PORCENTAJE MÁS ALTO DE VOTACIÓN EFECTIVA, ASÍ COMO", DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XVIII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA NORMA QUE PRIVILEGIA AL PARTIDO POLÍTICO QUE HAYA OBTENIDO LA MAYOR PROPORCIÓN DE VOTACIÓN EFECTIVA, CONCEDIÉNDOLE UN PORCENTAJE MAYOR DE ESCAÑOS DE LOS QUE CORRESPONDERÍAN DE MANERA DIRECTA EN RELACIÓN CON EL PORCENTAJE DE VOTOS FAVORABLES Y ADICIONANDO CINCO PUNTOS PORCENTUALES, VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y 20, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL NÚMERO DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE YA FUERON ASIGNADOS AL PARTIDO POLÍTICO QUE OBTUVO EL PORCENTAJE MÁS ALTO DE VOTACIÓN EFECTIVO, ASÍ COMO"; DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).**



**XIX. DIPUTACIONES LOCALES. EL REQUISITO PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN REGISTRAR SUS LISTAS DE CANDIDATURAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, CONSISTENTE EN ACREDITAR PARTICIPAR CON DETERMINADAS CANDIDATURAS DE MAYORÍA RELATIVA, NO VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD NI DE SER VOTADO [ARTÍCULOS 20, FRACCIONES I Y III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, Y 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, INCISOS DEL B) AL E), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO].**

**XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES (DECRETOS 27917/LXII/20 Y 27923/LXII/20, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).**

**XXI. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 260, NUMERAL 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS INSTITUCIONES, A LOS PROPIOS PARTIDOS O", Y 449 BIS, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INSTITUCIONES O LOS PARTIDOS POLÍTICOS", DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO [REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, PREVIO A SU REFORMA MEDIANTE EL DECRETO 27917/LXIII/20, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE].**

**XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIONES IV, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTATALES QUE MANTENGAN SU REGISTRO, ASÍ COMO LOS", Y VIII, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITU-**



**CIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 27017/LXII/20, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE Y DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL REFERIDO DECRETO, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 19, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, 20, NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL NÚMERO DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE YA FUERON ASIGNADOS AL PARTIDO POLÍTICO QUE OBTUVO EL PORCENTAJE MÁS ALTO DE VOTACIÓN EFECTIVA, ASÍ COMO", 260, NUMERAL 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS INSTITUCIONES, A LOS PROPIOS PARTIDOS O", Y 449 BIS, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "INSTITUCIONES O LOS PARTIDOS POLÍTICOS", DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2020 Y SUS ACUMULADAS 166/2020 Y 234/2020. PARTIDO POLÍTICO SOMOS DE JALISCO, PARTIDO POLÍTICO MORENA Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE JALISCO, RESPECTIVAMENTE. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2020. 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 veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

**VISTOS** para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020**, promovidas por el Partido Político Somos de Jalisco, Partido Político Morena y Partido de la Revolución Democrática de Jalisco, respectivamente; y

### **RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Las acciones fueron presentadas de la siguiente manera:

Mediante escrito presentado electrónicamente el día treinta y uno de julio de dos mil veinte, Guillermo Amado Alcaraz Cross y María de Lourdes Becerra



Pérez, en su carácter de consejero presidente y secretaria ejecutiva, respectivamente, del partido político Somos de Jalisco, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades señaladas a continuación.

Mediante escrito presentado electrónicamente el día treinta y uno de julio de dos mil veinte, Alfonso Ramírez Cuéllar, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político Morena, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades señaladas a continuación.

Mediante escrito depositado en Correos de México el día uno de agosto de dos mil veinte y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de agosto de dos mil veinte, Erika Natalia Juárez Miranda, en su carácter de presidente del Partido de la Revolución Democrática del Estado de Jalisco, presentó demanda de acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades señaladas a continuación.

### **Órganos responsables:**

1. Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

### **Normas generales cuya invalidez se reclaman:**

#### **Partido político Somos de Jalisco:**

"Los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20 publicados en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', el día 1 de julio de 2020; en los que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco; de manera particular las siguientes porciones normativas:—1. Artículo 13, fracción IV, inciso a) de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/ LXII /20). Que modifica el monto de financiamiento público estatal, al reducir a los partidos políticos estatales la base de la UMA, del 65 % al 20 %; cuya redacción es la siguiente:—...—2. Artículo 13, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20). El



ilegal proceso legislativo con el que se adicionó el inciso d) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Local, en virtud de que el dictamen correspondiente a la iniciativa de ley se incorporó sin mayor justificación el contenido del texto siguiente:—...—3. Artículo 13, fracción VIII, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como su transitorio tercero (27917/LXII/20). Al invadir competencias del OPLE local para modificar de manera unilateral los procesos electorales en el Estado, y con ello violar los principios de autonomía e independencia de dicha autoridad administrativa electoral; cuyos contenidos son los siguientes:—...—4. Artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20), así como en la del artículo 12 del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20). Que omitió regular en cada una de estas reformas, límites claros y precisos para la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara, toda vez que el actual sistema normativo electoral en Jalisco no toma en consideración la variable de la reelección de alcaldes de los núcleos de población o zonas conurbadas en donde confluyen dos o más Municipios, violando con esta omisión el principio de reelección municipal; las porciones normativas reformadas, pero que omitieron ser reguladas son las siguientes:—...—5. Artículos 19, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20). Que omitieron regular en cada una de estas reformas, la derogación de la llamada 'cláusula de gobernabilidad' la cual ya ha sido declarada inconstitucional a nivel federal, violando con esta omisión el principio de proporcionalidad y pluralidad; las porciones normativas reformadas, pero que omitieron ser reguladas son las siguientes:—...—6. Artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20), en relación con el numeral 19, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20). Que omitieron regular en cada una de estas reformas, lo relativo a derogar los requisitos que se imponen a los partidos políticos de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales, para obtener el derecho a registrar listas de candidatos a diputados de representación proporcional, así como para tener derecho para la asignación de diputados por este principio; las porciones normativas reformadas, pero que omitieron ser reguladas son las siguientes:—..."

### **Partido político Morena:**

"Decretos a), Número 27917/LXII/20 del Congreso del Estado de Jalisco por medio del cual se reforman los artículos 6o., 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23,



37, 73, 74, 75, y 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco en materia electoral; y b) Decreto Número 27923/LXII/20 en el cual el Congreso del Estado decreta: se reforman los artículos 1o., 2o., 3o., 5o., 6o., 7o., 7o. Bis, 8o., 9o., 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 89, 115, 116, 118, 120, 121, 134, 136, 211, 236, 239, 260, 264, 446, 449, 449 Bis, 452, 458, 459, 471, 472, 534, 570, 612, 655, 705, 719 adicionando el artículo 446 Bis; así como un capítulo décimo tercero Bis al título primero denominado de las medidas cautelares y de reparación con los artículos 459 Bis y 459 Ter; todos del Código Electoral del Estado de Jalisco, ambos publicados el día miércoles 1 primero de julio de 2020 dos mil veinte, en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', de la citada entidad federativa."

### **Partido de la Revolución Democrática de Jalisco:**

"Artículo tercero transitorio del Decreto 27917/LXII/20, mediante el cual se reforman los artículos 6o., 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 37, 73, 74, 75 y 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco en materia electoral, mismo que señala: (se transcribe)."

**SEGUNDO.—Artículos constitucionales señalados como violados.** El partido político Somos de Jalisco, señaló de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 1o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 35 fracción II; 39; 40; 41, párrafo primero, bases I, II, inciso a), IV, V, apartado C, primer párrafo, punto 3; 49; 54, fracción V; 73, fracción XXIX-U; 115, párrafo primero, fracciones I y VI; 116, fracción IV, incisos b), c) y g); 124; 133; en relación con la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos: 1; 23.1, inciso d); 26; 50; 51, así como de los artículos 1, párrafos 2 y 3, y 251, punto 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, el partido político Morena, señaló los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16, 17, 35, fracción II; 39, 40, 41, base II, incisos a), b) y c); base III, apartado C; 54, fracción V; 99, párrafo segundo; 116, fracción IV, inciso g); y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como hace al artículo 23, párrafo uno, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.

Por último, el Partido de la Revolución Democrática de Jalisco, señaló de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 1o., 25, 26, 35, 36, 40, 41 y 116; de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el artículo 21; de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el artículo



23; y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el artículo 25, incisos b) y c).

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes aducen los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumentan, en síntesis, lo siguiente:

### **Partido político Somos de Jalisco**

En su **primer concepto de invalidez**, argumenta que con la reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política de Jalisco se viola el principio de supremacía constitucional y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, pues ahora el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos estatales se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de Unidad de Medida y Actualización, mientras que anteriormente multiplicaba por el sesenta y cinco por ciento (65 %).

Explica que la fórmula aplicable se encuentra prevista en los artículos 41, base I y II, inciso a); 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso g), y 133 de la Constitución Federal, así como a los numerales 50, 51, 23, 26 y segundo y tercer transitorios de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que, en estos casos la base para el financiamiento público encuentra delimitación constitucional y de norma general, y no puede ser desatendida por las entidades federativas como ocurrió con esa reforma.

En su **segundo concepto de invalidez**, el partido señala que existió una violación al proceso legislativo en cuanto al origen del Decreto 27917/LXII/20, en la porción que adiciona el inciso d) a la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pues no se desprende algún antecedente que evidencie la existencia de alguna iniciativa de ley donde se hubiera propuesto el texto que contiene la adición.

Además, en el procedimiento no se observaron las formalidades que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en virtud de



que todo procedimiento ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, distintas etapas.

Inclusive, no existe certeza de que lo aprobado por la Asamblea Legislativa haya sido objeto de conocimiento previo por parte de todos sus integrantes y que se les permitiera tener elementos suficientes para discutir en igualdad de condiciones al respecto.

En lo relativo a su **tercer concepto de invalidez**, el partido alega la violación al principio de funcionamiento, autonomía e independencia del organismo público electoral del Estado de Jalisco, pues en la reforma al artículo 13, fracción VIII, párrafo tres, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como su transitorio tercero, se invaden competencias y atribuciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al atribuirse directamente el Congreso Local la facultad exclusiva y unilateral para la prórroga del inicio del proceso electoral y la reducción de las campañas electorales, lo que contraviene directamente el artículo 41, fracción V, apartado C, primer párrafo, punto 3; así como los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Federal.

Respecto a su **cuarto concepto de invalidez**, el accionante plantea que una violación al principio de objetividad que afecta de manera indirecta la equidad en la contienda, ello pues las modificaciones sobre la disminución de las precampañas y campañas no son armónicas con el Código Electoral del Estado y crean conflictos que trastocan principios constitucionales; porque la ley vigente obliga al Instituto Electoral Local a resolver la procedencia de las solicitudes de registro sesenta y cuatro días antes de la jornada electoral (seis de junio de dos mil veintiuno), por lo que es claro que la sesión que los apruebe deberá de desarrollarse a más tardar el cuatro de abril de dos mil veintiuno, debiendo iniciar las campañas el cinco de abril del mencionado año; y si se contempla para la duración de campañas el plazo mencionado en el artículo tercero transitorio impugnado (treinta días), entonces la campaña terminaría el cinco de mayo de dos mil veintiuno, sin la anticipación señalada en el punto 3 del artículo 264 del Código Electoral Código Electoral Local (tres días antes de la jornada electoral).

En el **quinto concepto de invalidez**, el accionante considera que el decreto resulta inconstitucional toda vez que el Congreso del Estado omitió regular en



las **reformas** a la fracción IV del artículo 73 de la Constitución de Jalisco, así como del artículo 12 de Código Electoral de ese Estado, límites claros y precisos para la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara, toda vez que el actual sistema normativo electoral en Jalisco no toma en consideración la variable de la reelección de alcaldes de los núcleos de población o zonas conurbadas en donde confluyen dos o más Municipios, violando con esta omisión el principio de reelección municipal establecida en la fracciones I y IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

Plantea que esta variable puede actualizarse cuando un funcionario de elección popular que ya fue reelecto para un periodo en un mismo Municipio o en dos Municipios diversos de la citada zona metropolitana, busque una tercera elección municipal en cualquiera de los Municipios que conforman los citados centros urbanos; ya que considerar lo contrario haría que la reelección pueda darse de manera indefinida en estas zonas conurbadas cambiando de un Ayuntamiento a otro, bajo la justificación de que las reelecciones municipales son en Ayuntamientos distintos.

Señala que, si bien existe libertad configurativa para los Estados, de establecer las reglas de reelección, no existe una justificación constitucional o legal para que la reelección pueda darse de manera indefinida o por más de dos periodos consecutivos aun cuando éstos sean en Ayuntamientos distintos a la zona metropolitana. De ahí la omisión del legislador de regular los límites para la reelección de los miembros del Ayuntamiento.

Así pues, el legislador omitió la regulación respectiva tanto en la Constitución Local como en el código al permitir que a partir de su omisión se interprete en el sentido de admitir la reelección indefinida siempre que no te postules más de dos ocasiones en un mismo Ayuntamiento.

Siguiendo con su **sexto concepto de invalidez**, considera que el decreto impugnado resulta inconstitucional toda vez que el Congreso del Estado omitió regular en las reformas a los artículos 19, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco, la derogación de la llamada "cláusula de gobernabilidad", la cual ya ha sido declarada inconstitucional a nivel federal, violando



con esta omisión el principio de proporcionalidad y pluralidad que establecen los artículos 40, 54, fracción V, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Constitución Local.

Estima que el artículo 19, fracción III, del código, establece una cláusula de gobernabilidad actualmente obsoleta e inconstitucional, toda vez que privilegia al partido político que haya obtenido la mayor proporción de votos en las elecciones, concediéndole un porcentaje mayor de escaños de los que corresponderían de manera directa con relación al porcentaje de votos favorables.

De la interpretación de los artículos se advierte, que el sistema de representación proporcional que tutela, se relaciona con la cláusula en mención pues **adiciona cinco puntos** porcentuales al partido que obtenga el porcentaje más alto. Incluso fue reconocido el cambio de sistema en la tesis «P./J. 73/2001» emitida por el Tribunal Pleno de rubro: "CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES."

Atento a lo anterior, el no declarar inconstitucional los preceptos señalados, implica una eminente violación a los artículos 40 y 133, 54, fracción V y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, lo que vulnera los principios de proporcionalidad y pluralidad, que no guarda relación con el sistema democrático, representativo y participativo del Estado Mexicano.

En relación con su **séptimo concepto de invalidez**, el partido Somos de Jalisco plantea la omisión por parte del Congreso del Estado, en derogar los requisitos adicionales previstos en los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Local, en relación con el diverso 19, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral del Estado de Jalisco, para que los partidos políticos accedan al reparto de curules por el principio de representación proporcional.



En tanto, se vulneran los artículos 1o., 35, fracción II y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23, punto 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los artículos impugnados imponen diversas condicionantes al derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, pues se exige:

i) Tener registrado candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales.

ii) Registrar fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en cuando menos catorce distritos electorales uninominales y conservar su registro al día de la elección;

iii) Registrar la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional y conservar el registro de dos terceras partes al día de la elección.

Por ello, el accionante considera que las limitantes rebasan las atribuciones del legislador local al establecer obstáculos para la participación de los partidos políticos en la repartición de escaños por representación proporcional; en otras palabras, no podría obtener una diputación, aunque hubiera obtenido el 3 % de la votación total emitida.

De esa forma, se limitan los derechos a la igualdad y a ser votado de forma sin que sea razonable, pues se exigen requisitos que exceden el ámbito estatal. Se establece un obstáculo en el que no se toman en cuenta que la distribución se hace con base en los votos emitidos a nivel estatal; de ahí que, les resta valor a los votos emitidos por los habitantes.

En consecuencia, es claro que existe en la Constitución y el código local, una omisión legislativa inconstitucional de tipo relativo o parcial que puede clasificarse como una competencia legislativa de ejercicio potestativo porque puede no ser cumplido el mandato constitucional previsto en los artículos 1o., 35, fracción II y 133 de la Constitución Federal.



Por último, en su **octavo concepto de invalidez**, el accionante alega que la reforma realizada por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, atenta contra el principio de igualdad y no discriminación en su perjuicio, pues del cúmulo de los artículos reformados únicamente buscan atacar y disminuir los derechos de los partidos políticos locales de Jalisco.

Ello, pues el accionante alega que de los antecedentes que surgen de las contradicciones de tesis 125/2020 y 126/2020 del índice de este Alto Tribunal, demuestran como el Poder Ejecutivo y Legislativo (representados en su mayoría por el Partido Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional) del Estado de Jalisco han mermado sus derechos políticos, a tal grado de que a pesar de tener el registro como partido político no se ha recibido un solo peso de financiamiento público estatal.

### **Partido político Morena**

En el **primer concepto de invalidez**, alega la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del Decreto 27917/LXII/20 que reforma diversos artículos de la Constitución Local.

Lo anterior, ya que el legislador ordinario al aprobar la modificación temporal a la Constitución Local, reduciendo la duración de las campañas electorales de diputados locales y municipales para el proceso electoral de dos mil veintinueve, a un máximo de treinta días, transgrede los principios constitucionales de: igualdad en la contienda electoral; proporcionalidad en la medida extraordinaria de disminución de tiempos de campaña; se transgrede al proceso electoral como núcleo básico de la democracia; rompe con el principio democrático de la relación entre representación política y participación ciudadana; y reducción de tiempos de campaña, con base en posturas subjetivas y no en datos técnicos que protesten la posibilidad de campañas electorales óptimas, por situación de salud.

Asimismo, sostiene que la reducción a treinta días, conculca el régimen constitucional inclinándolo en beneficio de los diputados y municipales que actualmente ostentan el cargo, pues tienen mayor acceso a medios de difusión al no requerir licencia para competir en el proceso electoral próximo, lo que repercute en el derecho de los electores al voto informado.



Sostiene que, la situación extraordinaria propiciada por el COVID-19, si bien desde luego modifica las formas de hacer campañas electorales, las decisiones de las autoridades electorales deben ser compatibles con los estándares de legalidad, certeza, confianza, credibilidad y transparencia en la organización de las elecciones; así la decisión del legislador local, resulta desproporcional, irracional y caprichoso, siendo que debe emitir normas que propicien confianza y seguridad jurídica entre el electorado y quienes participan en las contiendas, sin que en el caso haya señalado con precisión las causas que originaron la modificación de los plazos, el método o procedimiento, lo que resulta una total violación al principio de certeza y legalidad y los artículos 41, base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En cuanto a su **segundo concepto de invalidez**, arguye la inconstitucionalidad del Decreto 27917/LXII/20 que reforma diversos artículos de la Constitución Local, particularmente del numeral 13, base IV, incisos a) y d).

Sostiene que la reforma vulnera el principio de progresividad. Al respecto, señala que los partidos políticos son una persona moral cuya tutela de derechos puede sujetarse a los principios constitucionales de progresividad, pues permite generar condiciones de igualdad entre los diversos partidos políticos ante el menoscabo que pueden sufrir producto de una reforma electoral como sucede en el caso.

Para ejemplificar lo anterior, el partido introduce un cuadro comparativo del texto antes y después de la reforma constitucional y a partir del cual, sostiene que se desprende lo siguiente:

a) Previo a la reforma no había un trato diferenciado para recibir financiamiento entre partidos políticos de nueva creación a los preexistentes, salvo el financiamiento al que se accede de acuerdo con el último porcentaje de votos obtenidos.

b) El trato diferenciado que hace la reforma en comento, coloca a los partidos nuevos en franca desventaja financiera frente a los demás.

c) En el nuevo inciso d) del numeral 13, base IV, erróneamente sostiene que la forma que ministrará el financiamiento público local, será de manera diversa a la Ley General de Partidos Políticos.



Aduce el partido que no pasa inadvertida la prerrogativa del Congreso de Jalisco para establecer los lineamientos para legislar de conformidad con la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, de acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016. Sostiene que lo que se impugna es que el cambio normativo trastoca sustancial y desproporcionadamente el financiamiento público local, situación que lo pone en desventaja, pues diluye la capacidad de afrontar las actividades ordinarias y permanentes que la ley obliga a los partidos. Lo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro:

NORMATIVA ANTERIOR	NORMATIVA NUEVA
Partido nuevo	
Valor UMA = 86.88 pesos	
Padrón electoral = 6, 026, 688 ciudadanos	
Votación válida emitida 2018 = 3, 335, 556 votos	
Financiamiento ordinario actividades permanentes = \$3, 141, 591 de un total de 104, 71931"	Financiamiento ordinario actividades permanentes = \$2, 097, 046 de un total de 104, 71931"
Financiamiento de campaña = \$5, 650, 950 (del 30 % de distribución equitativa) Aprox. contando 10 partidos.	Financiamiento de campaña = \$3, 141, 591 (del 50 % del 2 %)".

De lo anterior, el partido político advierte que las diferencias de financiamiento de lo que recibían a lo que recibirán es de: treinta y tres por ciento en financiamiento ordinario y cuarenta y cinco por ciento en financiamiento de campaña, lo que se excluye a los partidos de una distribución equitativa, que produce inequidad y desproporcionalidad entre los partidos.

Conforme a lo anterior, sostiene que existía un tema ya de proporcionalidad tal como lo prevé la Ley General de Partidos Políticos, al señalar un treinta por ciento de distribución igualitaria y el setenta por ciento restante de conformidad con la votación que obtengan los partidos; así la normatividad local, ya contemplaba un financiamiento proporcionalmente constitucionalmente justificado; sin embargo, el nuevo texto resulta inconstitucional pues, para actividades ordina-



rias, a los partidos de nueva creación les serán asignados el dos por ciento de los recursos de financiamiento estatal, cuando este se obtiene del treinta por ciento de la Unidad de Medida Actualizada "UMA", cantidad que resulta para todos en igual proporción.

No obstante lo anterior, el partido aduce que lo verdaderamente grave sucede en años electorales, cuando sólo aumenta para el partido de nueva creación el cincuenta por ciento de ese dos por ciento de financiamiento, que en términos llanos equivale a un tres por ciento de financiamiento, sobre un financiamiento para actividades ordinarias sobre una UMA al treinta por ciento, mientras que a los demás partidos se calcula sobre una UMA del sesenta y cinco por ciento.

Con base en lo anterior, el partido sostiene que la reforma no supera el test de proporcionalidad, pues aun cuando la norma persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida como es la regulación del financiamiento público local y resulte adecuada, al existir una relación de medio-fin; la norma amplía la brecha de distinción financiera entre partidos de nueva creación y los que no lo son, de ahí que sea desproporcional y genera una regresión a la norma que permite una equidad en la contienda.

Aunado a lo anterior, la norma vulnera lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, esto pues dicha norma establece que: "En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.". No obstante, la normativa estatal, no se limita al actuar de los partidos locales sino que, extiende su vigor a los nacionales, lo que escapa de su libertad configurativa y por ende resulta inconstitucional.

Asimismo, sostiene que la reforma hace nugatorio el fin para el cual fueron creados los partidos políticos, ello, al no existir una solvencia razonable para cumplir sus objetivos; lo anterior, pues si se atienden al tope de gasto de campaña de la elección de dos mil dieciocho, en el Municipio de Guadalajara, que fue de seis millones, setenta y cinco mil, doscientos ochenta y dos pesos, sos-



tiene que ni todo el financiamiento del partido podría acercarse a la mitad del tope de uno solo de los Municipios de Jalisco.

Por último, **en su tercer concepto de invalidez**, el accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local de Jalisco reformada mediante Decreto 27917/LXII/20, así como la inconstitucionalidad de los artículos 260, párrafo segundo y, 449, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco y del Decreto 27923/LXII/20.

Al respecto, sostiene que las disposiciones que se combaten transgreden los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, al ser contrarios al derecho humano de libertad de expresión, los principios de progresividad y proporcionalidad consagrados en la Carta Magna.

Esto pues, el artículo 260, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Jalisco, sostiene que en la propaganda político electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las instituciones y a los propios partidos.

Asimismo, el artículo 449, fracción XIII, del código en mención, dispone que constituye infracción de los aspirantes, precandidatos y candidatos de partido político, la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o partidos.

A decir, sostiene que tomando en consideración que en el ámbito político electoral, la libertad de expresión adquiere una connotación más amplia y relevante dado que constituye una piedra angular en el ejercicio de los derechos político electorales, resulta inaceptable cualquier tipo de restricción que no se encuentre contemplada en la Constitución Federal, lo que fue motivo de reforma constitucional en dos mil catorce y ha sido reflejado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2014, en la que sostuvo la inconstitucionalidad de prohibir mensajes de propaganda que denigre a las instituciones y a los partidos políticos, así como, en la jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.), de ahí la inconstitucionalidad de las porciones normativas aludidas.



## Partido de la Revolución Democrática de Jalisco

En atención al desechamiento decretado respecto de la acción de inconstitucionalidad del Partido de la Revolución Democrática del Estado de Jalisco, se considera innecesario realizar una relación de sus conceptos de invalidez.

CUARTO.—**Admisión y acumulación de las acciones.** Mediante proveído de seis de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 165/2020, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, 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 del Periódico 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, manifieste lo que a su representación corresponda.

Asimismo solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 165/2020; y requirió al consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco para que remitiera a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de los estatutos vigentes del partido político Somos de Jalisco, así como la certificación de su registro vigente y precisaran quién es el actual representante e integrantes de su órgano de dirección estatal, así como para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.



Luego, mediante proveído de cuatro de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el diverso expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 166/2020 y toda vez que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado en este expediente con el diverso combatido en la acción de inconstitucionalidad 165/2020, decretó su acumulación al medio de control aludido, turnado en razón de la acumulación al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

Igualmente, por auto de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad 166/2020 y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran su informe; luego tomando en consideración que se decretó la acumulación de las referidas acciones de inconstitucionalidad, en razón de que, en ambas se solicita la invalidez del mismo Decreto, estimó innecesario requerir a los citados poderes estatales copia certificada de todos los antecedentes legislativos ni el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde conste su publicación, en virtud de que tales requerimientos se realizaron en la acción de inconstitucionalidad 165/2020; ordenó dar 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, manifieste lo que a su representación corresponda.

Adicionalmente solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos vigentes del partido político Morena, así como la certificación de su registro vigente, precisando quién es el actual representante e integrantes de su órgano de dirección nacional; y al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 166/2020.

QUINTO.—**Desechamiento.** Por acuerdo de veinte de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor desechó la acción de inconstitucionalidad 234/2020, promovida por el Partido de la Revolución Democrática del Estado de Jalisco, por considerar que la promovente carecía de legitimidad. Contra dicho acuerdo



la promovente presentó recurso de reclamación, el cual fue registrado con el número 84/2020-CA.

**SEXTO.—Inicio del proceso electoral.** La secretaria ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, informó lo siguiente:

"Se informa que el Proceso Electoral en el que se elegirán diputados locales y municipales en nuestra entidad, de conformidad con los artículos 30; 31, párrafo 1, fracciones I y III; y 214, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, debería dar inicio durante la primera quincena de octubre del año anterior al en que se verificarán los comicios, no obstante lo anterior; por única ocasión, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19 y en atención al tercer transitorio del Decreto Número 27917/LXII/20, con el que se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, publicado el pasado primero de julio en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', el siguiente proceso electoral, cuya jornada electoral será el primer domingo de junio de 2021, deberá dar inicio en la primera semana del mes de enero de ese año, mismo que a la letra indica:

"Tercero. Por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, el siguiente proceso electoral en el que se elegirán diputados locales y municipales, cuya jornada electoral será el primer domingo de junio de 2021, iniciará en la primera semana del mes de enero de ese año ..."

**SÉPTIMO.—Informes de las autoridades.**

**I. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en su informe, sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:**

En lo relativo a la acción de inconstitucionalidad del **partido político Somos de Jalisco**, arguye, en síntesis, lo siguiente:

1. En cuanto al señalamiento de **violación al principio de supremacía constitucional e inobservancia a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**: Los señalamientos son infundados, debido a que: las Legislaturas



gozan de libertad configurativa para determinar los porcentajes correspondientes al financiamiento público local a que tienen derecho los partidos políticos, siempre que se garantice que éstos lo reciban de manera equitativa.

De la lectura armónica de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que se deja a las autoridades de los Estados la libertad para emitir el marco legislativo que regule el financiamiento a nivel local, bajo el principio de equidad; lo cual se corrobora con lo previsto por el artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos. Debido a lo anterior, la asignación de recursos a los partidos políticos para el ejercicio de sus funciones debe efectuarse de manera equitativa, comprendiendo la equidad, el derecho de acceso a los medios que requieren los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines, pero en función de sus diferencias específicas.

Del dictamen de Decreto 27917/LXII/20, y de la jurisprudencia sentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se extrae que el artículo 13, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que prevé los tipos de financiamiento a que tendrán acceso los partidos políticos, no es inconstitucional.

Bajo el principio de equidad, el legislador local establece el mismo esquema de financiamiento a los partidos nacionales con acreditación estatal y a los partidos locales con registro, respetando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos.

2. En cuanto al señalamiento de **violación al procedimiento legislativo**: Los señalamientos son infundados e inoperantes, debido a que:

La reforma en materia electoral que se llevó a cabo mediante el Decreto 27917/LXII/20, contiene el estudio de catorce iniciativas, y la dictaminación de temas como el relativo al financiamiento público de los partidos políticos de la entidad; siendo éste el caso de la reforma al contenido del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el cual dispone que la ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público destinado al cumplimiento de sus fines.



Es objetable el señalamiento de que se incluyó la porción normativa del inciso d), al artículo 13 de la Constitución Política Estatal, sin que hubiese una iniciativa, dado que el tema de la reforma a dicho precepto, acogida en las iniciativas, norma las bases del financiamiento público a los partidos políticos.

Aunado a ello, la porción normativa en comentario es de similar contenido a lo establecido en el punto 2 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, que es obligatoria. Por lo tanto, el inciso d) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, no rompe de forma alguna ni va más allá de lo que la disposición general rige.

Las normas emitidas gozan de legitimidad en tanto no se declare su invalidez por autoridad competente. Asimismo, la aprobación del Decreto 27917/LXII/20 se debe ponderar en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite. El Congreso que expide la ley debe estar constitucionalmente facultado para ello, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los actos de autoridad legislativa deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado de Jalisco emitió su voluntad como poder público en uso de sus atribuciones.

El accionante intenta sostener su argumentación en la iniciativa registrada con folio INFOLEJ 4454, para presumir indebidamente violación al principio de deliberación democrática y representatividad.

Si bien es factible impugnar una ley o decreto por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades de la normativa secundaria, la reforma en materia electoral contenida en el Decreto 27917/LXII/20 se llevó a cabo de conformidad con la normatividad que rige dicho proceso.

En la sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte, se presentó el dictamen de decreto de mérito, aprobándose en primera lectura; y en la sesión del diecinueve de ese mismo mes y año, se discutió y votó en segunda lectura. Más aún, se aprobaron modificaciones al mismo, aprobándose la minuta de decreto correspondiente. Lo anterior significó que los diputados conocieron el asunto planteado en el dictamen. Con base en ello, cabe sostener que no existe vulneración a los principios de legalidad y debido proceso, y consecuentemente,



tampoco a los diversos de equidad en la deliberación parlamentaria y de economía procesal.

Tampoco se vulneran los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo, puesto que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer la iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron.

Para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren estar fundados y motivados, colmándose:

- La fundamentación, con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley autorice.
- La motivación, con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser judicialmente reguladas; sin ser necesaria motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

3. En cuanto al señalamiento de violación al **principio de funcionamiento, autonomía e independencia**: Se manifiesta infundado, en atención a lo siguiente:

La porción normativa contenida en el artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, contenida en el Decreto 27917/LXII/20, así como su transitorio tercero, salvaguarda los principios rectores en el ejercicio de la función electoral, señalados en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La accionante parte de la premisa errónea, de que la reforma es tendiente al ámbito competencial del organismo público local en relación con la preparación de la jornada electoral. Lo que se norma es lo atinente a la facultad que detenta el poder público, derivada de los principios antes descritos, específicamente bajo la hipótesis legal de la reducción hasta por 30 días, en los casos de riesgo a la salud pública o a la seguridad de la población con motivo de desastres naturales.



#### 4. En cuanto a la violación del principio de **objetividad**:

La accionante erradamente:

- Compara los plazos del proceso electoral federal con el local.
- Contrasta de manera equívoca la participación de los partidos políticos nacionales con los locales en dos jornadas electorales diferentes.

Los contrastes que formula la accionante en este concepto de invalidez, parten de comparaciones que no son operantes.

Son infundados los señalamientos en cuanto a la existencia de la obligación de unificar la fecha de la jornada local con la correspondiente a la jornada federal, pues se desatiende que, apoyada en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, libera de dicha obligación cuando no exista coincidencia porque la jornada electoral no se celebra en el año de los comicios federales.

Es una apreciación errada que se incumple con la estipulación de que las campañas electorales deban concluir tres días antes del de la jornada electoral, tomando en consideración la porción normativa consagrada en el tercero transitorio del Decreto 27917/LXII/20.

#### 5. En cuanto a la **omisión legislativa** referida por la accionante:

A. En cuanto a la omisión de regulación de **límites** claros para la reelección de presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara:

Las porciones normativas combatidas en este concepto estipulan, conforme al imperativo constitucional federal contenido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de la elección consecutiva municipal, dado que la normatividad local recoge el postulado de la hipótesis de la elección consecutiva para los integrantes de los Ayuntamientos de la entidad.



Además, aduce que de conformidad con la tesis «P./J. 16/2002» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.", la acción de inconstitucionalidad es improcedente en contra de la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a una Constitución Local.

B. Por lo que hace a la omisión de regulación respecto de la derogación de la "**cláusula de gobernabilidad**":

El hecho de que las Legislaturas Locales establezcan la regulación en materia electoral en sus entidades federativas, no implica contravención a disposiciones de rango constitucional. En este sentido, del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se desprende que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será directamente proporcional a la votación obtenida en la elección de que se trate, lo cual se encuentra en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de representación encuentra pluralidad y proporcionalidad, en concordancia con lo establecido por los artículos 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 de la Constitución Local.

Los artículos 19, fracción III y 20 del código electoral de la entidad, se sujetan a la gobernabilidad multilateral en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

También se destaca, que mediante el presente medio de control constitucional no es posible impugnarse actos de carácter negativo, pues la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales, pues se realiza un control abstracto de la constitucionalidad de la norma. Ello, con base en la jurisprudencia «P./J. 23/2005» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL."

Abundando también, en la resolución emitida en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, el Alto Tribunal del País,



determinó sobreseer también sobre dicha materia, ello porque fue combatida de forma extemporánea.

Asimismo, no debe soslayarse que, si se llegase a considerar que se trata, de que los elementos impugnados se encuentran en las porciones normativas de estudio, no se trata de un nuevo acto legislativo.

C. En lo relativo a la omisión de derogar los requisitos que se imponen a los partidos políticos de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales para obtener el registro de las listas de candidatos a diputados por representación proporcional, aplica la causal de improcedencia relativa a que en la acción de inconstitucionalidad es posible analizar una omisión legislativa.

Además, al respecto, no existe una obligación de ceñirse a reglas específicas para la conformación de las Legislaturas Locales por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Así, las normas combatidas se encuentran dentro del ejercicio de libertad configurativa del Poder Legislativo.

6. En lo relativo a la violación del principio de igualdad y no discriminación, señala que resulta inoperante e infundado, pues sostiene el concepto de invalidez en meros señalamientos. Además, no se puede llegar al extremo de que se pretenda el estudio de situaciones o actos que no están basados en las disposiciones legales impugnadas, como erróneamente pretende la accionante.

En lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad presentada por el **partido político Morena**, en síntesis, expresa lo siguiente:

1. En cuanto al concepto de invalidez que refiere a que las campañas electorales tendrán una duración máxima de treinta días, considera que son infundados e inoperantes los señalamientos, reiterando los argumentos que hizo valer en la contestación a los conceptos de invalidez planteados por la coaccionante.

2. Relacionado con el concepto de invalidez del artículo 13, fracción IV, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, estimando que se violan los principios de progresividad, equidad y proporcionalidad, indica



que no asiste razón a la accionante, expresando que se reproducen los argumentos expuestos en el concepto de invalidez formulados por la otra promovente.

Señalando además que para ello existe libertad configurativa para el financiamiento de sus actividades ordinarias permanentes, y que no se rompe con el principio de progresividad, pues en atención al principio de equidad se considera que se debe dar un trato igual tanto a los partidos políticos nacionales como locales.

3. En cuanto al señalamiento de la accionante, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como la contenida en el Decreto 27923/LXII/20, en su parte normativa del artículo 260, punto 2, y 449 Bis, fracción XIII, del código electoral de la entidad, en atención al principio de progresividad, el Poder Legislativo hace extensiva la protección en contra de las calumnias a las instituciones y partidos políticos, personas morales que son fundamentales para la cultura democrática del país.

Ello, con la finalidad de evitar que en la citada propaganda, se contenga una "real malicia" o "malicia efectiva", concepto que ha sido incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

## **II. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:**

En primer lugar, el Poder Ejecutivo relacionó los temas de las acciones en cinco grupos:

**Grupo I.** Primer concepto de invalidez hecho valer por el partido político Morena, así como los conceptos de invalidez tercero y cuarto hechos valer por el partido político Somos de Jalisco (en relación al artículo tercero transitorio del Decreto 27917/LXII/20).

**Grupo II.** Segundo concepto de invalidez hecho valer por el partido político Morena, así como los conceptos de invalidez primero y segundo hechos valer



por el partido político Somos de Jalisco (en relación a la reforma al financiamiento público de los partidos políticos locales).

**Grupo III.** Tercer concepto de invalidez hecho valer por el partido político Morena (en relación con la prohibición de que la propaganda política o electoral calumnie a los partidos e instituciones).

**Grupo IV.** Quinto, sexto y séptimo conceptos de invalidez hechos valer por el partido político Somos de Jalisco (en relación con diversas omisiones legislativas).

**Grupo V.** Octavo concepto de invalidez hecho valer por el partido político Somos de Jalisco (en relación a la violación del principio de igualdad y no discriminación en perjuicio del partido político Somos de Jalisco).

Así, en cuanto a los conceptos de invalidez, les dio contestación de la siguiente manera:

Respecto del **Grupo I**, considera que los conceptos de invalidez deben declararse infundados, en atención a lo siguiente:

La reforma al artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, tiene como finalidad flexibilizar los plazos de campañas y precampañas, contemplados en el parámetro dispuesto por la base IV, inciso j) del artículo 116 de la Constitución Federal. A este respecto, se precisa que:

- La actuación del legislador local se encuentra dentro de los límites previstos por la Norma Fundamental.
- Respecto de la duración de las campañas y precampañas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresó que en el artículo 116, fracción IV, inciso j), el Constituyente Permanente estableció un parámetro para la duración de las campañas electorales locales, otorgando al legislador estatal la libertad para actuar dentro del mismo.

Por otro lado, no se puede considerar que exista una transgresión al principio de igualdad en la contienda electoral, pues la posibilidad de flexibilizar la



duración de campañas y precampañas afecta por igual a todos los partidos políticos que participarán en los procesos electorales. Se especifica que:

- Se analizaron las circunstancias actuales con motivo de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19, las cuales trastocan los actos inherentes a campañas y precampañas, cuyas actividades más frecuentes implican concentración de personas.

En lo tocante a la violación al principio de funcionamiento, autonomía e independencia del OPLE local, la modificación de plazos está reservada por la Norma Suprema al proceso legislativo de las entidades, por lo que es competencia del legislador local su materialización.

Finalmente, la conclusión de campañas un mes antes de la jornada electoral no acontecería, pues se faculta al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, para ajustar los plazos y términos del proceso electoral local ordinario dos mil veintiuno, en relación con lo previsto en el Código Electoral del Estado de Jalisco.

Respecto del **Grupo II**, aduce que son igualmente infundados conforme a lo siguiente:

En lo respectivo al financiamiento en año no electoral, el Estado de Jalisco debe considerarse como un caso excepcional, dado que plantea un esquema diferenciado al que emplean los demás Estados, e incluso al establecido a nivel federal para los partidos políticos nacionales. En cuanto a esta cuestión, se precisa que:

- La modificación al modelo estatal de financiamiento tiene como finalidad solucionar una distorsión que se generó con motivo de la aplicación de lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos respecto al cálculo del financiamiento del único partido político de carácter local en el Estado de Jalisco, lo cual violenta el principio constitucional de equidad en la contienda política.

- Las reglas que establece la ley general, implementadas en el esquema diferenciado, provocan una distribución desproporcional de recursos.



- Los legisladores locales tienen competencia para regular el financiamiento para los partidos, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

Por otro lado, en lo que toca al financiamiento en año electoral, la disposición contenida en el inciso d) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Local, resulta armónica con la Ley General de Partidos Políticos, sin que exista afectación a los partidos políticos locales.

Por último, respecto de la violación al procedimiento legislativo:

**a)** En todo momento se siguió el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco para la aprobación de leyes.

**b)** El dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales fue sometido a discusión del Pleno y aprobado por éste. Asimismo, esta Comisión estaba facultada para agregar disposiciones al momento de la dictaminación de las iniciativas, en términos del artículo 75 de la ley mencionada en el inciso inmediato anterior.

**c)** La legitimación para impugnar violaciones al principio de deliberación parlamentaria ha sido reservada exclusivamente a los grupos parlamentarios de la Legislatura que aprobó la norma impugnada. En consecuencia, los partidos políticos actores carecen de ella.

Respecto del **Grupo III**, el concepto de invalidez resulta inatendible, debido a que las porciones normativas contenidas en el artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como en los artículos 260, párrafo 2 y 449 Bis, párrafo uno, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, no pueden ser materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que existían en los mismos términos antes de la aprobación de los decretos impugnados.

Respecto del **Grupo IV**, deben declararse improcedentes los tres conceptos de invalidez señalados, pues no existen las omisiones legislativas referidas por el accionante. Se especifica que:



- La impugnación reclama modificaciones que no se realizaron en el procedimiento legislativo.

- Aun si se considerase que existen las omisiones señaladas, éstas serían de carácter absoluto, por lo que no pueden ser controladas en acción de inconstitucionalidad.

Respecto del **Grupo V**, el concepto de invalidez es infundado, debido a que:

a) El partido promovente no explica, por qué la norma impugnada es discriminatoria.

b) Resultan inoperantes en acción de inconstitucionalidad los conceptos de invalidez orientados a salvaguardar derechos de particulares, y el partido únicamente pretende salvaguardar un interés particular.

Es así que se señala, que deben declararse en parte improcedentes y en parte infundadas las acciones de inconstitucionalidad planteadas por los partidos políticos Somos de Jalisco y Morena.

**OCTAVO.—Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaló, en síntesis, lo siguiente:

**A. Violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 27917/LXII/20.**

En lo tocante a este punto, la Sala Superior considera que los planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, por estar vinculados con supuestas violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Jalisco, así como, con la inobservancia de diversos principios constitucionales ajenos a la materia electoral, por lo tanto, dichos aspectos no pueden ser materia de opinión por dicha Sala.



## **B. Violación a los principios de progresividad y de supremacía constitucional.**

### **B.1. Financiamiento público ordinario anual para partidos políticos locales.**

La Sala Superior considera que la norma impugnada se aparta de la regularidad constitucional, en lo tocante a la manera de fijar anualmente el financiamiento ordinario respecto de los partidos políticos locales, al multiplicar el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de la Unidad de Medida de Actualización.

Lo anterior es así, dado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado respecto al financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, exponiendo que en el artículo 41 de la Constitución Federal, se establecieron las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de las actividades que realizan, así como su distribución. A manera de ejemplo se cita la acción de inconstitucionalidad 5/2015, resuelta en sesión de quince de junio de dos mil quince.

Por otro lado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en la que se distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procedimientos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución, incluido el establecimiento del monto del financiamiento público.

En el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución General de la República y las leyes generales de la materia, las Constituciones y leyes de los Estados, garantizarán que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, sin que se precise en dicho precepto, alguna fórmula para su cálculo.



Sin embargo, en la Ley General de Partidos Políticos sí se establecen las bases a partir de las cuales se debe asignar el financiamiento público a los partidos políticos a nivel local, estableciendo, en el tema en análisis, que los organismos públicos locales electorales determinarán anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, para lo cual, se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.

Es por ello que la Sala Superior considera que el legislador del Estado de Jalisco se excedió en su facultad legislativa al prever modalidades diversas para el cálculo y los requisitos para acceder al financiamiento público, por parte de los partidos políticos locales.

## **B.2. Financiamiento para partidos políticos de nueva creación.**

En cuanto a dicho tema, la Sala Superior considera que no se contraviene el orden constitucional federal, pues los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, estatal y municipal, deben contar, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades en la forma y términos que se señalen en la Constitución y en la ley general que los regula.

En opinión de la Sala Superior, el inciso d) de la base IV del artículo 13 de la Constitución Política de Jalisco, no contraviene lo previsto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, al prever que los partidos políticos de nueva creación, o aquellos partidos políticos nacionales que habiendo mantenido su registro no tengan representación en el Congreso Local, tengan derecho a recibir financiamiento público para gastos de campaña, el cincuenta por ciento (50 %) del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le hayan correspondido.



Así, pues no se restringe la participación de los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección en las subsecuentes elecciones electorales, pues no se les priva de manera total de financiamiento público local, y consecuentemente tampoco de obtener financiamiento privado.

Ahora bien, en lo tocante a este punto tampoco se trastoca el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues para ello se requiere de la existencia o regulación previa del derecho, el cual no tienen los partidos de nueva creación, debido a que las agrupaciones que pretendan constituirse como partidos, cuentan tan sólo con una expectativa de derecho y no un derecho adquirido.

### **C. Violación al principio de funcionamiento, autonomía e independencia del organismo público local electoral de Jalisco.**

La Sala Superior considera que las normas son inconstitucionales, porque el Congreso Local vulnera el principio de certeza de las elecciones al arrogarse facultades de modificar la duración de los procesos electorales por causa de riesgo a la salud.

Resulta claro que las Legislaturas Locales, pueden establecer con plena libertad de configuración las fechas de inicio de los procesos electorales, así como la duración de las diversas etapas, siempre que se respeten las previsiones constitucionales aplicables a los procesos electorales locales.

Sin embargo, en el caso no se está ante la creación de una norma que prevea como supuesto general, abstracto y permanente la fecha de inicio de los procesos electorales o duración de las diversas etapas, sino ante el establecimiento de una norma de excepción a la regla general de inicio y duración de los procesos electorales, misma que ha sido creada por el Congreso Local.

Si bien el Poder Legislativo es el encargado de establecer las reglas y normas que regirán los procesos electorales, la aplicación de las mismas y su interpretación se han dejado a cargo de tales organismos constitucionalmente autónomos.



El hecho de que el Congreso de la entidad, pretenda arrogarse facultades para hacer ajustes al calendario electoral cuando ya ha establecido las normas que rigen los procesos delimitados por él mismo, a juicio de la Sala Superior, deviene contrario a la Constitución y, por tanto, conlleva la inconstitucionalidad de la modificación del tercer párrafo de la fracción VIII del artículo 13 de la Constitución Local.

#### **D. Violación al principio de objetividad y transgresión del derecho de igualdad en la contienda y vulneración del proceso electoral.**

En cuanto a este punto y en primer lugar, el argumento del accionante parte de la premisa de la vulneración al principio de certeza, debido a la posible antinomia que se podría generar con la aplicación del artículo tercero transitorio del decreto controvertido y la aplicación de la normativa vigente en la entidad.

La Sala Superior opina que tal argumento resulta infundado, pues deviene de que, en el diseño del artículo tercero transitorio el Congreso del Estado, previó la inaplicabilidad de los plazos ordinariamente previstos en la normativa que rige a la entidad federativa, motivo por el cual, facultó al Instituto Electoral Local a expedir las normas concernientes y relativas a la adecuación temporal de los procesos electorales a desarrollarse en dos mil veintiuno.

Por cuanto hace a lo alegado por Morena, en cuanto a que resulta inconstitucional la reducción del plazo de sesenta a treinta días, ya que no está sustentada en datos objetivos, la Sala Superior considera que es constitucional la reducción, debido a que la misma está dentro de la libertad de configuración legal, prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si conforme con la Constitución Federal, las campañas electorales para esos cargos de elección popular durarán de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos, siguiendo lo estatuido por el mandato federal que prevé un límite al emplear la expresión "no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales", ello impone estimar



que la duración de las precampañas electorales no tendría que ser superior a veinte, cuarenta o sesenta días, por corresponder a los límites mínimo y máximo previstos constitucionalmente.

## **E. Omisiones legislativas.**

### **E.1. Límites claros y precisos para la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara.**

A juicio de la Sala Superior, no existe la omisión alegada, debido a que el partido político local parte de una premisa inexacta, consistente en que la conformación o establecimiento de una "zona metropolitana" sustituye administrativa, política y territorialmente al Municipio e integra una nueva demarcación.

No existe la omisión alegada, debido a que la previsión de la reelección consecutiva está prevista por el Ayuntamiento, conforme al deber constitucional previsto en el artículo 115 de la Carta Magna.

### **E.2. Omisión de derogar la llamada "cláusula de gobernabilidad".**

La Sala Superior considera que deviene inconstitucional lo previsto en el artículo 19, párrafo uno, fracción III, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

En principio, cabe destacar que lo previsto en las normas controvertidas, no constituye en su esencia una auténtica cláusula de gobernabilidad, dado que no asegura el control político del Congreso Local; no obstante lo anterior, el diseño de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el Estado de Jalisco, se prevé en dos procedimientos separados y excluyentes.

Dichos procedimientos ponen en evidencia que, en el Estado de Jalisco se regula la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en dos procedimientos diferenciados, uno que privilegia al partido de más



alta votación y otro en el que intervienen los demás partidos políticos y mediante el cual se asignan el resto de las diputaciones.

Lo anterior, incumple con el objetivo del principio de representación proporcional que tiende a una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar el pluralismo político en la integración del Congreso.

Además, la Sala Superior considera que también deviene inconstitucional lo previsto en el artículo 19, fracción IV, del Código Electoral Local, dado que al transferir, para efecto de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a todos los candidatos que hayan sido postulados y electos por una coalición, sean considerados para el partido político con mayor votación, distorsiona el sistema de representación proporcional creando una representación ficticia.

### **E.3. Omisión de derogar los requisitos adicionales para obtener el derecho a registrar listas de diputados por el principio de representación proporcional.**

La Sala Superior considera que no se acredita la omisión legislativa en los términos señalados por el partido político local, debido a que tal situación está contenida dentro de la libertad de configuración legislativa con la cual cuentan las Legislaturas Estatales, ya que no existe a nivel constitucional, algún parámetro o norma que prevea un deber específico.

A juicio de la Sala Superior, el partido político parte de la premisa inexacta de que lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Local es limitativo y no permite el desarrollo legal de otros requisitos.

El mencionado artículo 20 establece como cláusula que "(l)a ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de las diputadas y diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases", tal norma contiene una cláusula habilitante para el legislador ordinario para reglar el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, esta-



bleciendo los parámetros mínimos y reglas, que por lo menos debe contener, pero ello no excluye la posibilidad de que el legislador ordinario, de ser el caso de considerarlo pertinente, incluya otros requisitos o parámetros.

En ese entendido, lo que el accionante considera requisitos adicionales que debieron ser eliminados y, por tanto, acusa la omisión de adecuación de la normativa, deviene infundado, al no existir un parámetro fijo, sino la potestad del legislador ordinario de regular el procedimiento.

#### **F. Violación al principio de igualdad y no discriminación.**

Al respecto, la Sala Superior considera que los planteamientos están relacionados con temáticas que corresponden a cuestiones administrativas relacionadas con el turno y distribución de asuntos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no están vinculadas directamente con la materia electoral, por lo que no requieren de una opinión especializada de la Sala Superior.

Así, tampoco es factible emitir opinión especializada en relación con la supuesta violación a los principios de igualdad y no discriminación, porque la acreditación de tal violación se hace depender de que la acción de inconstitucionalidad y las contradicciones de tesis 125/2020 y 126/2020 se resuelvan conjuntamente en una misma sesión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **G. Vulneración a la libertad de expresión.**

La Sala Superior considera que son inconstitucionales las porciones normativas impugnadas, relativas a la propaganda denigratoria, contenidas en el artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como los artículos 260, párrafo segundo, y 449, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco.

La Sala Superior señala que es inconstitucional que las normas cuestionadas prevean como supuesto de sanción, que la propaganda política o electoral calumnie a los partidos políticos o a las instituciones, dado que por resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad



dad 64/2015, la protección constitucional de no calumniar, sólo protege a las personas, de ahí que no se pueden incluir válidamente diversos sujetos protegidos, so pena de vulnerar la previsión constitucional.

NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la República.** El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de cuatro 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.** El 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, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de los partidos políticos la impugnación de los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20 publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el uno de junio de dos mil veinte, en los que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad, se estima que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

Por un lado, respecto a la demanda del partido Somos de Jalisco, se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona la validez del Decreto 27917/LXII/20 publicado el uno de julio de dos mil veinte; por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en específico, el proceso legislativo con el que se adicionó el inciso d) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Local.



b) En particular impugna los siguientes artículos:

- 1. Artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20). Que modifica el monto de financiamiento público estatal, al reducir a los partidos políticos estatales la base de la UMA, del 65 % al 20 %.

- 2. Artículo 13, fracción VIII, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como su transitorio tercero (27917/LXII/20).

- 3. Artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20), así como el artículo 12 del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20).

- 4. Artículos 19, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20).

- 5. Artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (27917/LXII/20), en relación con el numeral 19, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral del Estado de Jalisco (27923/LXII/20).

Por su parte, en relación con la demanda de Morena, se advierte que impugna:

- El artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como el transitorio tercero del Decreto 27917/LXII/20.

- El artículo 13, base IV, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y,

- Los artículos 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local, la porción normativa que dice: "... **partidos e instituciones** ..."; 260, párrafo segundo, en la porción normativa "... **a las instituciones, a los propios partidos** ..."; y, 449 Bis, párrafo primero, fracción XIII, en la porción normativa "... **instituciones o los partidos políticos** ..."



TERCERO.—**Oportunidad.** Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> (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, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2-Covid-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidos por las partes.

<sup>1</sup> Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional 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."



Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Bajo este contexto normativo, se advierte del expediente que los partidos políticos accionantes combaten los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20 publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el **primero de julio de dos mil veinte**, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco

Consecuentemente, dado que las demandas de los partidos políticos Somos de Jalisco y Morena se promovieron mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el treinta y uno de julio de dos mil veinte**, ambas mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL), de manera general se considera que, **se satisface el presupuesto procesal de temporalidad**. Sin que sea obstáculo que tales demandas se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

No obstante lo anterior, el que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en su informe refiere que las porciones normativas contenidas en el artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como en los artículos 260, párrafo segundo y 449 Bis, párrafo primero, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, no pueden ser materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad, **ya que existían en los mismos términos antes de la aprobación de los decretos impugnados**; de lo que se advierte que se refiere a la improcedencia de la acción respecto de dichos preceptos impugnados por el partido Morena, por considerar que es extemporánea su impugnación, al no tratarse respecto de dichas porciones normativas impugnadas, de un nuevo acto legislativo.



Para realizar el análisis relativo, es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado **de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,<sup>2</sup> reiterado en subsecuentes precedentes,<sup>3</sup> y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.**

En el precedente se enfatizó, la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar en qué momento se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia de Pleno P./J. 8/2004,<sup>4</sup> que de manera general señala cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, asimismo explica la evolución del criterio.

Sobre esa base, para que pueda hablarse de un acto de esa naturaleza, por lo que ve a su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

<sup>2</sup> En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>3</sup> Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 12/2016; 105/2018 y su acumulada 108/2018; 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017; y, 43/2018, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete, nueve de julio de dos mil dieciocho, veinte de mayo de dos mil diecinueve, dieciséis de enero de dos mil veinte; y, veintisiete de julio de dos mil veinte.

<sup>4</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, página 958, registro: 182048.)



- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y
- b) Que exista una modificación en el sentido normativo (criterio material).<sup>5</sup>

El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad, la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea en el sentido normativo, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una alteración material será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto, en el precedente antes referido se explicó que una modificación de este tipo no se daría cuando, por ejemplo, se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: "*El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue*".

<sup>5</sup> Se hace la precisión que en sesión del Tribunal Pleno de dos de marzo de dos mil veinte, al discutirse la acción de inconstitucionalidad 66/2019, se abandonó el término de cambio sustantivo, por el de cambio en el sentido normativo, ello con el propósito de que evitar reservas de votos sobre el particular. El ajuste se aprobó por una mayoría de diez votos a favor.



Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquellas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o **la denominación de ciertos entes**, dependencias y organismos.

De igual forma, en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, variaciones que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."<sup>6</sup>

En el caso, en principio, se colma el primer requisito para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, consistente en que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, toda vez que se desarrollaron las diferentes etapas de dicho proceso (con independencia de su validez que será analizada en el primer tema de fondo) hasta culminar con la publicación del artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como de los artículos 260, párrafo 2 y 449 Bis, párrafo primero, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco.

Los preceptos a que se refiere el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, fueron impugnados por Morena en su tercer concepto de invalidez, en el que

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



impugna como una violación a la libre expresión, del 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local, la porción normativa que dice: "**..., partidos e instituciones ...**"; del artículo 260, párrafo segundo, la porción normativa "**... a las instituciones, a los propios partidos ...**"; y, 449 Bis, párrafo primero, fracción XIII, la porción normativa "**... instituciones o los partidos políticos ...**", al respecto el accionante aduce que dichas porciones normativas son inconstitucionales, debido a que este Tribunal Pleno ha determinado que "*es inconstitucional prohibir los mensajes de propaganda que denigren a las instituciones y a los partidos políticos*".

Ahora, a efecto de determinar si existieron cambios normativos respecto de dichos preceptos, debe atenderse a su texto reformado, en comparación con su texto anterior, conforme al siguiente cuadro:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO PUBLICADO EL 1 DE JULIO DE 2020
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de julio de 2014)</p> <p>"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y determinarán y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipales.</p> <p>"...</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, garantizarán a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, determinarán, y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipales.</p> <p>"...</p>



(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de julio de 2014)

"VII. Los partidos políticos y candidatos independientes accederán a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales en la materia electoral.

"...

(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014)

"Tratándose de propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos o candidatos independientes en medios distintos a radio y televisión, que calumnie a las personas, **partidos e instituciones**, será sancionada por el Instituto Electoral en los términos que establezca la ley; ..."

"Artículo 260

"...

(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014)

"2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien **a las instituciones, a los propios partidos, o** a las personas. El Consejo General del Instituto Electoral está facultado para solicitar al Instituto Nacional Electoral, ordene la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma. En el caso de propaganda que se difunda en medios distintos a radio y televisión, ordenará el retiro de cualquier otra propaganda."

(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de julio de 2014)

"VII. Los partidos políticos y candidatos independientes accederán a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales en la materia electoral.

"...

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

Tratándose de propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos o candidatos independientes en medios distintos a radio y televisión, que calumnie a las personas, **partidos e instituciones, y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco** en los términos que establezca la ley; ..."

"Artículo 260

"...

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

"2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien **a las instituciones, a los propios partidos, o** a las personas que discriminen o que constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de la ley general, este código y las leyes en la materia. El Consejo General del Instituto Electoral y la comisión de quejas y denuncias estarán facultadas para solicitar al Instituto Nacional Electoral, ordene la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma."



<p>(Adicionado, P.O. 8 de julio de 2014) "Artículo 449 Bis</p> <p>"1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente código:</p> <p>"...</p> <p>"XIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, <b><u>instituciones o los partidos políticos</u></b>;"</p>	<p>(Adicionado, P.O. 8 de julio de 2014) "Artículo 449 Bis</p> <p>"1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente código:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020) "XIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, <b><u>instituciones o los partidos políticos</u></b> o constituya violencia política contra las mujeres en razón de género;"</p>
--	---

De lo anterior, se advierte que, si bien las porciones normativas impugnadas no sufrieron cambio alguno con las reformas publicadas el primero de junio de dos mil veinte; lo cierto es que, sólo por lo que hace al artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local, se puede considerar que no existe un verdadero cambio normativo que posibilite su impugnación, en tanto que su reforma tuvo como objeto únicamente señalar el nombre completo del Instituto Electoral Local.

Por lo que procede **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad 166/2020, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> respecto del **artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local**, en la porción normativa que dice: **"..., partidos e instituciones ..."**; en tanto que dicha porción normativa fue refor-

<sup>7</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

"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; ..."



mada el **ocho de julio de dos mil catorce**, por lo que es evidente que a la fecha de la presentación de la demanda (treinta y uno de julio de dos mil veinte), el plazo de treinta días naturales a que se refiere el referido artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, había transcurrido en exceso.

Mientras que, por lo que hace a los restantes preceptos, se advierte que en su reforma sí existieron cambios normativos que actualizan un nuevo acto legislativo, que provocan que su impugnación **sea oportuna**. Esto pues la reforma al artículo 260, párrafo segundo, consistió en incluir dentro de los sujetos obligados **a los precandidatos** y adicionar a las expresiones prohibidas en la propaganda política o electoral, **las que discriminen o que constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género** en términos de la ley general, ese código y las leyes en la materia; que **la comisión de quejas y denuncias** del instituto local podrá también solicitar al INE la suspensión de mensajes en radio y televisión y, por último **eliminar la facultad del instituto local de ordenar el retiro de propaganda que se difunda en medios distintos a radio y televisión**.

Asimismo, se adicionó al aludido artículo 449 Bis, párrafo primero, fracción XIII, como infracción de los aspirantes y candidatos independientes **la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que constituya violencia política contra las mujeres en razón de género**.

En ese sentido, conforme a lo determinado por este Tribunal Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020,<sup>8</sup> al adicionarse supuestos normativos al párrafo segundo, el artículo 260 y a la fracción XIII del párrafo primero, el artículo 449 Bis, ambos del Código Electoral del Estado de Jalisco, el plazo de treinta días naturales para

<sup>8</sup>Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. ..."

<sup>8</sup> "Señor Ministro presidente, me permito informarle que existe mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada de sobreseimiento integral; en contra de consideraciones del criterio del cambio normativo el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota sólo por el sobreseimiento respecto del artículo 16."



su impugnación debe computarse a partir de su reforma publicada el primero de junio de dos mil veinte; por lo que, acorde con lo señalado anteriormente debe considerarse que es oportuna su impugnación.

No pasa inadvertido que el Poder Ejecutivo Local aduce también que las omisiones legislativas impugnadas por el partido Somos de Jalisco, son extemporáneas tal y como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; sin embargo, debe precisarse que dicho argumento se relaciona con otras causas de improcedencia aducidas e implica la determinación respecto a si lo impugnado por el accionante se refiere o no a omisiones legislativas, por lo que se considera que para mayor claridad, dicha causal debe ser analizada en el apartado relativo a las causas de improcedencia.

**CUARTO.—Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal<sup>9</sup> dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>10</sup> establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

<sup>9</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

<sup>10</sup> 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.



Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones.

Legitimación del partido Somos de Jalisco. En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 165/2020**, a partir de la certificación expedida el catorce de agosto de dos mil veinte, por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, se hace constar que el partido Somos de Jalisco cuenta con registro como partido político estatal;<sup>11</sup> por su parte, de conformidad con el artículo 32, fracción X, de sus estatutos, se desprende que la secretaria general cuenta con facultades para coadyuvar con la o el presidente del Comité Directivo Estatal en la dirección de la defensa jurídica electoral o ejercerla de manera

---

"...

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

<sup>11</sup> Acuerdo IEPC-ACG-021/2019 del Consejo Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.



directa cuando así se le instruya.<sup>12</sup> De ahí que tenga facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Asimismo, en autos obra el acuerdo emitido por la autoridad electoral estatal, mediante el cual se aprueba la integración de los órganos directivos del partido político y se hace constar que Gonzalo Moreno Arévalo es el representante de dicho partido en Jalisco. Así, atendiendo a esta integración, se tiene que en el documento de demanda presentado electrónicamente se reflejan las firmas autógrafas del presidente de ese partido, así como de Adriana Judith Sánchez Mejía, la secretaria general. Además, consta que dicho escrito fue interpuesto ante esta Suprema Corte de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica por parte de Adriana Judith Sánchez Mejía.

En consecuencia, en términos del **Acuerdo 8/2020** emitido por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte (que disponía que, en tanto se reanudaran las actividades jurisdiccionales, únicamente podrían promoverse acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de la firma electrónica) y con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el ejercicio de dicha representación se hizo adecuadamente al haberse interpuesto el escrito a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte, mediante el uso de su firma electrónica; por lo que **se tiene por satisfecha la legitimación y representación** del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral.

Legitimación de Morena. Respecto a la **acción de inconstitucionalidad 166/2020**, consta que el escrito de demanda fue presentado mediante el uso de

<sup>12</sup> "Artículo 32. Son atribuciones y deberes del o la secretario/a general: ...

"X. Coadyuvar con la o el presidente/a del Comité Directivo Estatal en la dirección de la defensa jurídica electoral o ejercerla de manera directa cuando así se le instruya o a través del secretario jurídico, representarlo ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, personas físicas y morales, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, incluyendo las facultades especiales, que conforme a la ley requieran cláusula especial, con la única limitación de que, para enajenar o gravar inmuebles del partido, requerirá previa aprobación del Consejo Estatal de Vigilancia;"



la firma electrónica por Alfonso Ramírez Cuéllar, quien se ostentó como presidente de Morena, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del Secretariado de dicho instituto.

Bajo esa tónica, como se adelantó, se acredita este presupuesto procesal, ya que Morena es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente del partido y es él quien cuenta con su representación legal en términos del artículo 38, inciso a), de los Estatutos Internos.<sup>13</sup> Además, en términos del citado **Acuerdo 8/2020** y con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el ejercicio de dicha representación se hizo adecuadamente al haberse interpuesto el escrito a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica;<sup>14</sup> estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas.

**QUINTO.—Causas de improcedencia.** Procede analizar las restantes causas de improcedencia, distintas a las analizadas en el considerando de oportunidad,

<sup>13</sup> Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40 del presente estatuto. ... Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la secretaria general en sus ausencias; ..."

<sup>14</sup> No se pasa por alto que el documento de demanda que se presentó electrónicamente en esta Suprema Corte no refleja una firma autógrafa por parte del presidente de Morena, ya que el escrito se finalizó plasmando una firma electrónica avanzada.

Sin embargo, en el caso, resulta innecesario analizar la validez o no de este tipo de firmas electrónicas (en oposición a las autógrafas) en los procedimientos de acción de inconstitucionalidad. Dado que la demanda se presentó por Alfonso Ramírez Cuéllar a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica (e.firma/FIEL), el ejercicio de la misma refleja la voluntad del mismo para suscribir los documentos que se remitieron de manera electrónica. Situación que se autorizó, excepcionalmente, en el artículo 6 del citado Acuerdo 8/2020, que expresamente menciona que "el uso de la FIEL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa".



aducidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco, conforme a lo siguiente:

I. En efecto, los referidos poderes estatales, señalaron que la acción de inconstitucionalidad 165/2020 es improcedente respecto a las omisiones legislativas que el partido Somos de Jalisco hace valer, debido a que las omisiones impugnadas son de carácter absoluto, respecto de las cuales no procede la acción de inconstitucionalidad; asimismo, el Poder Legislativo aduce que:

1. En cuanto a la omisión de regulación de **límites** claros para la reelección de presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara, de conformidad con la tesis «P./J. 16/2002» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMI-SIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.", la acción de inconstitucionalidad es improcedente en contra de la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a una Constitución Local.

2. Por lo que hace a las omisiones de derogar la "**cláusula de gobernabilidad**" y los requisitos que se imponen a los partidos políticos de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa, **por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales** para obtener el registro de las listas de candidatos a diputados por representación proporcional; señala que en la acción de inconstitucionalidad no es posible impugnarse actos de carácter negativo, pues la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales, pues se realiza un control abstracto de la constitucionalidad de la norma; lo anterior, con apoyo en la tesis «P./J. 23/2005» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMI-SIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL."

Al respecto, debe señalarse que del análisis de los argumentos esgrimidos por el partido político Somos de Jalisco, en sus conceptos de invalidez quinto, sexto y séptimo, se advierte que **sólo la primera de las omisiones** que se señalan, se refiere en realidad a una omisión legislativa, mientras que **las dos restantes se trata de la impugnación del contenido normativo de los artículos impugnados:**



En efecto, como se precisó anteriormente, el partido político señala:

- En el **quinto concepto de invalidez**, considera que los artículos 73, fracción IV, de la Constitución Local y, 12, puntos 1, 4 y 6, del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco; resultan inconstitucionales al existir omisión por parte del Congreso del Estado, por no establecer límites claros y precisos para la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara, toda vez que no toma en consideración la variable de la reelección de alcaldes de los núcleos de población o zonas conurbadas en donde confluyen dos o más Municipios, violando con esta omisión el principio de reelección municipal.

- Asimismo, en el **sexto concepto de invalidez**, considera que los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado, resultan inconstitucionales al haberse omitido la derogación de la llamada "cláusula de gobernabilidad", la cual ya ha sido declarada inconstitucional a nivel federal; en tanto que el primero de los preceptos señalados **establece una cláusula de gobernabilidad** que actualmente es obsoleta e inconstitucional, consistente en privilegiar al partido político que haya obtenido la mayor proporción de votos en las elecciones correspondientes, con lo que se le concede un porcentaje mayor de escaños de los que le corresponderían de manera directa con relación al porcentaje de votos favorables obtenidos.

De igual manera, señala que el citado artículo 20, punto 1, establece que: *se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva*; de cuya lectura sistemática advierte el **establecimiento contenido en dichas normas** de la llamada cláusula de gobernabilidad.

- En su **séptimo concepto de invalidez**, aduce que de los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Local, en relación con el 19, punto 1, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral del Estado de Jalisco, **se debieron derogar los requisitos que se imponen a los partidos políticos de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales**, para obtener el registro de las listas de candidatos a diputados de representación proporcional y tener derecho para la asignación de diputados por este principio.



Esto pues, los artículos impugnados imponen diversas condicionantes al derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siendo que las limitantes rebasan las atribuciones del legislador local, al establecer mayores obstáculos para la participación de los partidos políticos en la repartición de escaños por representación proporcional, que aquella que establece el obtener cuando menos el 3 % de la votación en la elección correspondiente.

De lo que se advierte que, como se dijo, en los conceptos de invalidez sexto y séptimo, se impugna el contenido normativo de los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado; y 20, fracciones I y III, de la Constitución, en relación con el 19, punto 1, fracción II, incisos b), c), d) y e), del código electoral, respectivamente, pues se reclaman algunos de los supuestos que contienen dichos preceptos y no así la omisión de regular un algún supuesto o bien una deficiente regulación.

En ese sentido, resultan infundadas las causas de improcedencia relativas a las omisiones respecto de las impugnaciones referidas a la cláusula y la obligación de los partidos políticos de registrar candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales; pues al no tratarse de omisiones, no se podrían actualizar los motivos aducidos respecto a la improcedencia de omisiones legislativas.

Ahora, por lo que hace a la omisión legislativa impugnada en el concepto de invalidez quinto, de la acción presentada por el partido Somos de Jalisco, como se dijo, se advierte que sí se trata de una omisión legislativa, en tanto que se considera inconstitucional el haber regulado deficientemente la reelección de los miembros de los Ayuntamientos de la entidad, pues **no se establecieron** las estipulaciones relativas a la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara.

No obstante, respecto de dicha omisión legislativa, **tampoco se actualizan las causas de improcedencia aducidas, debido a que como lo ha sostenido ya en precedentes este Tribunal Pleno**, si bien la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra una omisión absoluta en la expedición de una ley, **no lo**



## es cuando aquélla sea resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>15</sup>

En efecto, por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes; y, por otro lado, puede presentarse una omisión relativa **cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente**, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

En la especie, la omisión legislativa que se combate es clasificable como relativa –con independencia de que en el fondo se determine si se trata de ejercicio obligatorio o potestativo, si existe o no tal omisión y si resulta inconstitucional o no–, en tanto lo que se acusa es que el Poder Legislativo reguló la figura de la reelección de miembros del Ayuntamiento de manera deficiente, en tanto que no reguló el supuesto relativo a los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara; por lo que, es procedente la impugnación señalada, conforme al siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO

<sup>15</sup> "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (No. Registro: 175872. Jurisprudencia. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, febrero de 2006. Tesis: P./J. 11/2006. Página 1527)



ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas." (No. Registro: 170413. Jurisprudencia. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, febrero de 2008. Tesis: P./J. 5/2008. Página 1336).

Destacando que el argumento relativo a que es improcedente la acción en términos de la tesis de jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL."<sup>16</sup> también es infundado debido a que dicho criterio se refiere a que no es procedente la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, **sino que procede**

<sup>16</sup> Cuyos datos y texto son: tesis de jurisprudencia P./J. 23/2005, del Tribunal Pleno de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, página 781, mayo de 2005. "Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional."



**por la posible contradicción entre la Constitución Federal;** lo que sucede en el caso, dado que el accionante aduce que con tal omisión se vulneran, entre otros, los artículos 115, fracción I, segundo párrafo y 116 de la Constitución Federal.

II. Por otra parte, el Poder Ejecutivo Local, aduce que las omisiones legislativas impugnadas por el partido Somos de Jalisco, son extemporáneas tal y como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017.

Al respecto, debe precisarse que al resolverse la acción de referencia este Tribunal Pleno,<sup>17</sup> en la parte que interesa, estableció que de la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advertía que lo que en realidad controvertía el accionante, era el propio contenido de las normas al considerar que contiene una cláusula de gobernabilidad prohibida constitucionalmente; así tomando en consideración la fecha en la que se habían introducido las porciones normativas impugnadas, se determinó que su impugnación era extemporánea.

Ahora bien, en el caso, como se señaló en el punto que antecede, en los conceptos de invalidez sexto y séptimo, se impugna el contenido normativo de los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado; y 20, fracciones I y III, de la Constitución, en relación con el 19, punto 1, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral, respectivamente, pues se reclaman algunos de los supuestos que contienen dichos preceptos y no así la omisión de regular algún supuesto o bien una deficiente regulación.

No obstante, este Tribunal Pleno considera que la impugnación de tales preceptos sí fue realizada dentro del plazo previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, en tanto que se está ante un nuevo acto legislativo en los términos precisados en el considerando de oportunidad; ello debido a que fueron objeto del procedimiento legislativo correspondiente que culminó con su publicación el primero de junio de dos mil veinte y, las modificaciones realizadas constituyen verdaderos cambios normativos que posibilitan su impugnación.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Resuelta el veintiocho de agosto de dos mil veinte.

<sup>18</sup> Conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas, en sesión de 8 de septiembre de 2020.



Lo anterior, según se puede advertir del siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO REFORMADO
<p><b>CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD</b></p> <p><b><i>Código Electoral del Estado de Jalisco</i></b></p> <p>(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014) "Artículo 19</p> <p>"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, son:</p> <p>"...</p> <p>"III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputados que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y</p> <p>"..."</p>	<p><b><i>Código Electoral del Estado de Jalisco</i></b></p> <p>"Artículo 19</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputaciones que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y</p> <p>"..."</p>
<p>(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014) "Artículo 20</p> <p>"1. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se aplicará el procedimiento siguiente: del número de diputados asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputados por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como el número de diputados que ya fueron asignados a los partidos que</p>	<p>(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020) "Artículo 20.</p> <p>"1. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se aplicará el procedimiento siguiente: del número de diputaciones asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como el número de diputaciones que ya fueron asignados a los</p>



obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida.

"..."

**Obligación de registrar listas de candidatos en distritos estatales uninominales**

**Constitución del Estado de Jalisco**

"Art. 20. La ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases:

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa, **por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales;**

"..."

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2014)

"III. A los partidos políticos que cumplan con lo señalado en la fracción I y el segundo párrafo de la fracción II anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos, les podrán ser asignados diputados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación obtenida. Para tal efecto, de la votación válida emitida se restarán los votos de candidatos independientes y los de aquellos partidos que no hubieren alcanzado el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida; en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. La ley desarrollará los procedimientos y fórmulas para estos efectos;"

partidos que obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida.

"..."

**Constitución del Estado de Jalisco**

(Reformado primer párrafo, P.O. 1 de julio de 2020)

"Art. 20. La ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de las diputadas y diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases:

(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputaciones de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, **por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales;**

"..."

(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"III. A los partidos políticos que cumplan con lo señalado en la fracción I y el segundo párrafo de la fracción II anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatas y candidatos, les podrán ser asignados (sic) diputaciones por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación obtenida. Para tal efecto, de la votación válida emitida se restarán los votos de candidatas y candidatos independientes y los de aquellos partidos que no hubieren alcanzado el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida; en la asignación se seguirá



	<p>el orden que tuviesen las candidaturas en la lista correspondiente. Siempre respetando el principio de paridad. La ley desarrollará los procedimientos y fórmulas para estos efectos;"</p>
<p><b>Código Electoral</b></p> <p>(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014) "Artículo 19</p> <p>"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, son:</p> <p>"...</p> <p>"II. Una vez realizada la distribución señalada en el párrafo anterior, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido político que:</p> <p>"a) Alcance por lo menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para esa elección;</p> <p>"b) Registre fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa <b>en cuando menos catorce distritos electorales uninominales</b>;</p> <p>"c) Conserve, al día de la elección, el registro de al menos catorce fórmulas de mayoría relativa;</p> <p>"d) Registre la lista de <b>diecinueve candidatos a diputados</b> de representación proporcional;</p> <p>"e) Conserve al día de la elección, el registro de por lo menos, dos terceras partes de la lista de candidatos a diputados de representación proporcional; y"</p>	<p><b>Código Electoral</b></p> <p>"Artículo 19</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:</p> <p>"...</p> <p>(Reformado primer párrafo [N. de E. republicado], P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"II. Una vez realizada la distribución señalada en el párrafo anterior, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido político que:</p> <p>(Reformado [N. de E. republicado], P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"a) Alcance por lo menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para esa elección;</p> <p>(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"b) Registre fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa <b>en cuando menos catorce distritos electorales uninominales</b>;</p> <p>(Reformado [N. de E. republicado], P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"c) Conserve, al día de la elección, el <b>registro de al menos catorce fórmulas de mayoría relativa</b>;</p>



(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)  
"d) Registre **la lista de dieciocho candidaturas** a diputaciones de representación proporcional;

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)  
"e) Conserve al día de la elección, el registro de por lo menos, **dos terceras partes de la lista de candidaturas a diputaciones de representación proporcional; y**"

En ese sentido, resulta infundada la causa de improcedencia aducida.

III. Por último, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en su informe aduce que el partido Somos de Jalisco, carece de legitimación para impugnar violaciones del procedimiento legislativo por principio de deliberación parlamentaria, en tanto que ésta ha sido reservada exclusivamente a los grupos parlamentarios de la Legislatura que aprobó la norma impugnada.

Dicha causa de improcedencia es **infundada**, acorde con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/220;<sup>19</sup> en la que se sostuvo que si bien los partidos políticos tienen legitimación para impugnar mediante acción de inconstitucionalidad únicamente normas generales en materia electoral; una vez que el decreto impugnado reformó normas que revisten tal naturaleza, **pueden éstos impugnar decretos como conjunto de normas y argumentar su invalidez por vicios formales o relativos a su creación.**

SEXTO.—**Precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.** De la lectura de los escritos de los partidos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte una variedad de temas que a continuación se resumen, y que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes:

<sup>19</sup> Resuelta el 7 de septiembre de dos mil veinte.



Considerando, tema y partido político que lo plantea	Artículos y ley reclamada
<p>SÉPTIMO.—<b>Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li> </ul> <p><b>(Concepto de invalidez segundo)</b></p>	<p>Decreto Número 27917/LXII/20, mediante el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p>
<p>OCTAVO.—<b>Tema 2. Prórroga del inicio del proceso electoral y reducción de la duración de precampañas y campañas electorales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li> </ul> <p><b>(Conceptos de invalidez tercero y cuarto)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido político Morena (A.I. 166/2020)</li> </ul> <p><b>(Concepto de invalidez primero)</b></p>	<p>Artículo 13, fracción VIII, párrafo 3; así como su transitorio tercero de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p>
<p>NOVENO.—<b>Tema 3. Financiamiento público.</b></p> <p><b>3.1 Anual para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li> </ul> <p><b>(Concepto de invalidez primero)</b></p> <p><b>3.2 Financiamiento para partidos políticos de nueva creación y partidos nacionales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido político Morena (A.I. 166/2020)</li> </ul> <p><b>(Concepto de invalidez segundo)</b></p>	<p>Artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículo 13, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p>



<p><b>DÉCIMO.—Tema 4. Reelección miembros de los Ayuntamientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Establecimiento de límites claros y precisos para la reelección de los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara.</li></ul> <p>Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</p> <p><b>(Concepto de invalidez quinto)</b></p>	<p>Omisión de regular en las reformas la fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y el artículo 12 del Código Electoral del Estado de Jalisco.</p>
<p><b>DÉCIMO PRIMERO.—Tema 5. Cláusula de gobernabilidad.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li></ul> <p><b>(Concepto de invalidez sexto)</b></p>	<p>Omisión de regular en las reformas los artículos 19, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco.</p>
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO.—Tema 6. Requisitos para el registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li></ul> <p><b>(Concepto de invalidez séptimo)</b></p>	<p>Omisión de regular en las reformas los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p>
<p><b>DÉCIMO TERCERO.—Tema 7. Violación al principio de igualdad y no discriminación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Partido político Somos de Jalisco (A.I. 165/2020)</li></ul> <p><b>(Concepto de invalidez octavo)</b></p>	<p>Los decretos impugnados, así como el proceso de reforma constitucional y legal en materia político electoral publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 1o. de julio del 2020.</p>
<p><b>DÉCIMO CUARTO.—Tema 8. Violación a la libertad de expresión, y a los principios de progresividad y proporcionalidad.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Partido político Morena (A.I. 166/2020)</li></ul> <p><b>(Concepto de invalidez tercero)</b></p>	<p>Artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</p> <p>Artículos 260, párrafo segundo y 449, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco.</p>



**SÉPTIMO.—Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.** En su **segundo concepto de invalidez**, el partido Somos de Jalisco señala que, existió una violación al proceso legislativo en cuanto al origen del Decreto 27917/LXII/20, en la porción que adiciona el inciso d) a la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pues no se desprende algún antecedente que evidencie la existencia de alguna iniciativa de ley donde se hubiera propuesto el texto que contiene la adición.

Además, en el procedimiento no se observaron las formalidades que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en virtud de que todo procedimiento ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen distintas etapas.

Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 27917/LXII/20 impugnado por el partido político Somos de Jalisco, pues de ser fundadas, la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Al respecto son aplicables las jurisprudencias: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido



En ese sentido, resulta relevante de manera previa realizar una relación de la doctrina de la Corte, sobre la temática de las violaciones al procedimiento legislativo y, por otro lado, al marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo.

### **A) Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.**

Esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

De dichos precedentes conviene destacar las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; así**

---

estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817) y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." (Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776).



como 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015. La primera acción referida se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.<sup>21</sup> En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal<sup>22</sup> y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

<sup>21</sup> Acción de inconstitucionalidad 9/2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

<sup>22</sup> "Artículo 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la vida, 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."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ..."



"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."<sup>23</sup>

Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e

<sup>23</sup> Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.<sup>24</sup> El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Por su parte, la referida **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete.<sup>25</sup> En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de

<sup>24</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo 27, página 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

<sup>25</sup> Acción de inconstitucionalidad 52/2006, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la invalidez fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del decreto. Y segundo, si bien es cierto existía premura en la expedición de las normas al tratarse de materia electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

Por ello, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, consecuentemente, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

Además, tal como se destacó en la sentencia, *"la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal –la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite–*



*que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario".<sup>26</sup>*

En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada.** Sin embargo, analizando el proceso en su integridad y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

Por su parte, resulta imprescindible hacer alusión a otros casos resueltos por esta Suprema Corte que aplican la doctrina detallada anteriormente (y en algunos casos la complementan) y que son útiles para la resolución del presente asunto.

En la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,**<sup>27</sup> nos enfrentamos a un caso donde se impugnarón diversas normas del Decreto 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y se consideró que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación **no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para**

<sup>26</sup> Página 204 de la respectiva sentencia.

<sup>27</sup> Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de 3 de septiembre de dos mil quince.



**manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma.**

Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hizo uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. A decir del precedente, lo anterior demostraba que los diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

En segundo lugar, en la diversa **controversia constitucional 41/2014**,<sup>28</sup> abordamos un caso en el que un Municipio argumentó que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado y sin haber sido puesta a consideración del Municipio. En relación con los vicios en el procedimiento, una vez sintetizado el marco normativo y el procedimiento legislativo de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, el estudio determinó que **se actualizaba una violación sustancial** del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma.

Se precisó que el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos. Sin embargo, se puso de relieve en la sentencia que previamente a la discusión del dictamen mencionado

---

<sup>28</sup> Controversia constitucional 41/2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.



**no se distribuyó el texto a los diputados** por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria.

Bajo esa tónica, se concluyó que tales actuaciones afectaron, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada. Razón que fue la sustentada por el Tribunal Pleno para afirmar que existían violaciones que trascendieron a la validez de la norma al haberse vulnerado los requisitos de publicidad, de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Mismo razonamiento se adoptó en la **controversia constitucional 34/2014**<sup>29</sup> y en la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**.<sup>30</sup> Incluso, en este último, se destacó que el respectivo dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el mismo día que se celebró la sesión extraordinaria (y fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los diputados al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión), aludiendo que tal deficiencia de entrega del dictamen se justificaba a partir de ser un asunto de "**urgente** y obvia resolución".

Para esta Corte, tal situación no solventaba las violaciones en el procedimiento, pues además del incumplimiento de las reglas de entrega del dictamen, no se actualizaba una motivación justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden

<sup>29</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil quince.

<sup>30</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.



del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que la circunstancia para calificar que el tema a tratar era de "obvia y urgente resolución" no era suficiente para convalidar su falta de motivación, precisamente, como de obvia y urgente resolución.

Adicionalmente, esta Suprema Corte declaró la existencia de violaciones en el procedimiento en la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas**, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte.<sup>31</sup> En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite **no se justificó**, adecuadamente, bajo los criterios de **urgencia** conforme a las pautas de nuestros precedentes.

Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**,<sup>32</sup> fallada recientemente el veintisiete de julio de dos mil veinte, este Pleno también declaró la **invalidez** por violaciones en el procedimiento legislativo. El dictamen fue aprobado el mismo día en que fue sometido a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación. Además, **no existió motivación** alguna que justificara la incorporación del dictamen en la orden del día como un asunto especial o **urgente** para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia.

<sup>32</sup> Por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>33</sup> Estándar que fue reiterado al resolverse recientemente las acciones de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas y 140/2020 y sus acumuladas.



## B) Marco normativo del procedimiento legislativo del Estado de Jalisco.

En primer lugar, en el artículo 28 de la Constitución Local se prevé la facultad de iniciativa y que las mismas deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley en la materia. Así el procedimiento legislativo ordinario se encuentra en el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en específico de los artículos 133 a 193, de los cuales se desprenden, de manera general, las siguientes bases:

**1) Iniciativas:** El derecho de presentar iniciativas de ley corresponden a diferentes sujetos, entre ellos a los diputados integrantes del Congreso Estatal.<sup>34</sup>

**2) Dictámenes:** Una vez recibida la iniciativa, deberá ser turnada a la comisión que corresponda para su estudio y análisis, rindiendo ésta su dictamen a la Asamblea.<sup>35</sup> El dictamen será válido siempre y cuando sea aprobado y firmado por cuando menos la mitad de los integrantes de la comisión correspondiente.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> "Artículo 135.

"1. La facultad de presentar iniciativas de ley y decreto, corresponde a:

"I. Los diputados y las diputadas;

"II. El gobernador del Estado;

"III. El Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia;

"IV. Los Ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

"V. Los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de conformidad a lo establecido en la ley en materia de participación ciudadana.

"2. La presentación de una iniciativa no genera derecho a persona alguna, ni supone que deba aprobarse; sólo constituye el inicio del procedimiento legislativo, que debe agotarse en virtud del interés público, y que la iniciativa debe valorarse y resolverse como corresponda."

<sup>35</sup> "Artículo 145.

"1. Turnada la iniciativa a la comisión o comisiones que correspondan para su estudio y análisis, éstas rinden su dictamen, por escrito, a la Asamblea.

"2. Cuando la naturaleza del asunto lo permita pueden conjuntarse dos o más iniciativas en un mismo dictamen.

"3. Cuando la resolución de una o varias iniciativas implique además una reforma a la Constitución Política del Estado, esta última debe dictaminarse previamente y por separado."

<sup>36</sup> "Artículo 147.

"1. Los dictámenes son válidos, cuando sean aprobados y firmados por más de la mitad de los integrantes de la Comisión.

"2. Si la comisión se integra por número par, el dictamen es válido cuando sea aprobado y firmado por cuando menos la mitad de sus integrantes y que entre los mismos esté el presidente de la Comisión.



**3) Distribución del dictamen respectivo.** Todo dictamen de ley o decreto, para ser presentado para discusión y votación de la Asamblea, requiere que previamente se haga entrega del mismo a los diputados y a las diputadas, preferentemente por cualquier medio electrónico o magnético, o mediante fotocopias, con el acuse de recibo correspondiente.<sup>37</sup>

**4) Lecturas de dictámenes:** Los dictámenes de ley deben recibir dos lecturas frente a la Asamblea, debiendo mediar entre ambas al menos una sesión ordinaria y su votación se realizará en la sesión que se efectúe la segunda lectura.<sup>38</sup>

**5) Dispensas:** La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas de dictamen. El estrechamiento de términos de los dictámenes de ley o decreto consiste en que en una sola sesión se desarrollen las dos lecturas preceptuadas y la no celebración de la sesión intermedia.<sup>39</sup> Las dispensas pueden

---

"3. Los dictámenes constan de las siguientes partes:

"I. Parte expositiva que es la explicación clara y precisa del asunto a que se refieren;

"II. Parte considerativa que es el conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se vertieron para resolver en determinado sentido; y

"III. Parte resolutive que es la propuesta que se pone a consideración de la Asamblea del proyecto de ley, decreto o acuerdo legislativo.

"4. No se toman en consideración los dictámenes que carezcan de los requisitos expresados en este artículo, previa moción aprobada por la Asamblea, y en la cual procede el retiro del dictamen a discusión, el cual debe presentarse de manera correcta por parte de la Comisión correspondiente a más tardar en la siguiente sesión, en la cual ya no puede presentarse moción en el mismo sentido.

"5. La parte considerativa del dictamen debe expresar de manera clara los argumentos que motiven la aprobación o desecho de cada iniciativa incluida en el dictamen."

<sup>37</sup> "Artículo 150.

"1. Todo dictamen de ley o decreto, para ser presentado para discusión y votación de la Asamblea, requiere que previamente se haga entrega del mismo a los diputados y las diputadas, preferentemente por cualquier medio electrónico o magnético, o mediante fotocopias, con el acuse de recibo correspondiente."

<sup>38</sup> "Artículo 149.

"1. Los dictámenes de ley y decreto deben recibir dos lecturas.

"2. Entre ambas lecturas debe mediar al menos una sesión ordinaria.

"3. La discusión y votación del dictamen se realiza en la sesión en que se efectúe la segunda lectura."

<sup>39</sup> "Artículo 152.

"1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.



ser solicitadas por cualquier diputado y debe ser aprobada por mayoría absoluta.<sup>40</sup>

**Resulta importante resaltar que ni la ley orgánica ni su reglamento prevén como requisito que las solicitudes de dispensa deban estar motivadas o por alguna razón en específico.**

**6) Discusiones:** Son las expresiones argumentativas de los integrantes del Pleno en la sesión sobre iniciativas, dictámenes o cualquier otro asunto. Una vez conocida una propuesta susceptible de ser votada, el presidente de la Mesa Directiva la pondrá a discusión y hará una lista de los legisladores que quieran hablar en contra o en pro. Posteriormente el presidente consultará a la Asamblea si el asunto fue suficientemente discutido y, en caso de afirmativa, declara agotada la discusión y somete a votación.<sup>41</sup>

**7) Modificaciones:** En la discusión en lo particular de un proyecto, pueden presentarse otro u otros artículos para sustituir al que se encuentra en discusión, o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo. Si el presidente de

---

"2. En ningún caso puede ponerse a discusión un dictamen de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

"3. La dispensa de trámites se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene esta ley; siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los diputados y las diputadas.

"4. La dispensa de trámites y el estrechamiento de términos de los dictámenes de ley o decreto, consiste en que en una sola sesión se desarrollen las dos lecturas preceptuadas, y la no celebración de la sesión intermedia."

<sup>40</sup> "Artículo 153.

"1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados o las diputadas.

"2. Presentada la moción, el presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

"3. La aprobación de moción requiere mayoría absoluta.

"4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la Asamblea y se procede a su discusión y votación."

<sup>41</sup> "Artículo 169.

"1. Una vez que intervengan los oradores inscritos y los mencionados en el artículo anterior, tanto en lo general como en lo particular, el presidente consulta a la Asamblea si alguno de los diputados y las diputadas desean exponer sus argumentos respecto del sentido de su voto en abstención.

"2. Agotado lo anterior el presidente consulta a la Asamblea si se considera el dictamen o el artículo a debate suficientemente discutido. Si se obtiene respuesta afirmativa se declara agotada la discusión y se somete a votación. En caso contrario, el presidente forma una nueva lista hasta que la Asamblea declare agotada la discusión."



la Comisión Dictaminadora acepta la modificación, la propuesta se considera parte del proyecto de la Comisión, en caso contrario, el presidente de la Mesa Directiva consultará a la Asamblea sobre la modificación.<sup>42</sup>

**8) Votaciones:** La voluntad del Pleno se expresa a través de la votación de sus integrantes y todas las votaciones requerirán de la mayoría absoluta de los miembros del Pleno que estén presentes en la sesión al momento de votarse.<sup>43</sup> Si se trata de minutas-proyecto de decreto de reformas a la Constitución Local, de leyes o de decretos y de los dictámenes relativos a las mismas, la votación será nominal y la misma podrá recogerse conforme al sistema electrónico que el Congreso autorice.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> "Artículo 171.

"1. En la discusión en lo particular, pueden presentarse otro u otros artículos para sustituir totalmente al que está a discusión o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo.

"2. Cuando el presidente de la comisión dictaminadora acepte la modificación, la propuesta se considera parte del proyecto de la comisión o comisiones.

"3. De no aceptarse la modificación, el presidente consulta a la Asamblea si la admite o no a discusión. En el primero de los casos se somete a debate y posteriormente."

<sup>43</sup> "Artículo 179.

"1. Las votaciones se realizan en forma económica, nominal o por cédula.

"2. El sentido del voto es libre y puede ser:

"I. A favor;

"II. En contra; o

"III. Abstención.

"3. Para la determinación de los resultados correspondientes sólo se computan los votos a favor y en contra, las abstenciones se declaran por separado.

"4. Razonar o justificar el voto es potestad de quien lo emite."

"Artículo 180.

"1. El voto de los diputados y las diputadas es válido, si se emite desde el área de curules.

"2. Los diputados y las diputadas no deben salir de sesión mientras se efectúa una votación. Si sale y entrade (sic) nuevo durante el desarrollo de la misma, no puede votar, salvo que el presidente haya autorizado su salida.

"3. En las votaciones, cualquier diputado o diputada puede solicitar que conste en el acta el sentido de su voto."

<sup>44</sup> "Artículo 183.

"1. La votación es nominal siempre que se trate de acuerdos legislativos, dictámenes de ley o decreto, y de minutas; o a petición de un diputado o diputada cuando la diferencia en una votación económica sea menor a cinco votos.

"2. En la votación nominal el presidente determina el tiempo de que disponen los diputados y las diputadas para emitir su voto por el sistema electrónico de votación, sin que sea menor a un minuto; transcurrido el tiempo, un secretario da a conocer el resultado de la votación y el presidente hace



**9) Minutas:** Las Minutas son aquellas que contienen el texto de las resoluciones aprobadas por el Congreso, con el fin de que puedan ser publicadas en el Periódico Oficial, las cuales son generadas por la comisión dictaminadora y votadas de manera nominal.<sup>45</sup>

### **C) Desarrollo del procedimiento legislativo del Decreto 27917/LXII/20.**

**I) Iniciativas de reforma:** Al respecto, la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso del Estado de Jalisco recibió para su estudio y dictaminación las siguientes iniciativas:

1. Iniciativa de ley que reforma los artículos 11, 50 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco presentada por las diputadas Claudia Murguía Torres e Irma Verónica González Orozco y los diputados Gustavo Macías Zambrano, José Hernán Cortés Berumen, José Eduardo González Arana, José de Jesús Hurtado Torres, Carlos Eduardo Sánchez Carillo y Adenawer González Fierros integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

---

la declaratoria correspondiente. Una vez impreso el resultado, es validado con la firma del secretario que dio a conocer el resultado, y en su caso, se asientan los incidentes que se expresan con respecto a la votación. ..."

<sup>45</sup> "Artículo 186.

"1. Las minutas son de ley, decreto o acuerdo legislativo.

"2. Son minutas de ley las que contienen el texto exacto de las resoluciones aprobadas por el Congreso del Estado que se refieren a la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de normas generales, impersonales y abstractas que tienen como fin otorgar derechos o imponer obligaciones a la generalidad de las personas.

"3. Son minutas de decreto las que contienen el texto exacto de las resoluciones aprobadas por el Congreso del Estado que versan sobre la creación, reforma, adición, derogación y abrogación de disposiciones sobre el otorgamiento de derechos o imposición de obligaciones a determinadas personas y es relativa a tiempos y lugares específicos.

"4. Son minutas de acuerdo legislativo aquellas que contienen el texto exacto de las resoluciones aprobadas por el Congreso del Estado que versen sobre convocatorias para elección de funcionarios públicos, resoluciones sobre la elección de funcionarios públicos y aquellos asuntos que por disposición de ley deban publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

"Artículo 188.

"1. Corresponde a la comisión dictaminadora, con el apoyo de las áreas legislativas, generar la minuta de lo aprobado por el Congreso del Estado y presentarla a la Mesa Directiva.

"2. Las minutas son puestas a discusión, por una sola vez, en lo general y en lo particular.

"3. La votación de las minutas es nominal."



2. Iniciativa de ley que modifica el artículo 75 de la Constitución Política del Estado de Jalisco presentada por el diputado José Eduardo González Arana.

3. Iniciativa de ley que reforma los artículos 4o., 6o., 10, 12, 13, 50, 53, 56, 58, 60, 64, 66, 73 y 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por la diputada Sofía Berenice García Mosqueda.

4. Iniciativa de ley que adiciona los artículos 21, 35 Bis, 37, 59, 74 y 108 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Mirza Flores Gómez, Ana Lidia Sandoval García, Miriam Berenice Rivera Rodríguez, Ma. Elizabeth Alcaraz Virgen, Priscilla Franco Barba, Mara Nadiezhda Robles Villaseñor, y los diputados Salvador Caro Cabrera, J. Jesús Cabrera Jiménez, Esteban Estrada Ramírez, Daniel Robles de León, Francisco Javier Romo Mendoza, Jonadab Martínez García, Luis Ernesto Munguía González, Ricardo Rodríguez Jiménez, Héctor Pizano Ramos, Ismael Espanta Tejeda, Edgar Enrique Velázquez González y Gerardo Quirino Velázquez Chávez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, así como del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

5. Iniciativa de ley que reforma el artículo 13, fracción IV, base a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Erika Pérez García, María Esther López Chávez, María Patricia Meza Núñez y Norma Valenzuela Álvarez y el diputado Bruno Blancas Mercado.

6. Iniciativa de decreto que reforma el artículo 12, fracción V, tercer párrafo, fracción VII, fracciones XII, XIII, artículo 13, fracción VII, octavo párrafo, artículo 35, fracciones VII, VIII, artículo 50, fracciones V, VI, artículo 70, fracción VIII, artículo 72, primer párrafo, artículo 76, segundo párrafo, artículo 92, primer párrafo, artículo 97, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por el diputado Ismael Espanta Tejeda.

7. Iniciativa de ley para reformar los artículos 21, 37, 59, 63, 74 y 108 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por la diputada Sofía Berenice García Mosqueda.

8. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 6o., 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 73, 74 y 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como los



artículos 5o., 6o., 7o., 7o.-Bis, 8o., 9o., 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27 y 28 del Código Electoral del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Claudia Murguía Torres, Irma de Anda Licea, Irma Verónica González Orozco y los diputados Gustavo Macías Zambrano, José Hernán Cortés Berumen, Jorge Eduardo González Arana, Adenawer González Fierros, José de Jesús Hurtado Torres y Carlos Eduardo Sánchez Carrillo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

9. Iniciativa de ley que reforma los artículos 18 y 73 inciso II y se adiciona un inciso d) a la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por el diputado Gerardo Quirino Velázquez Chávez y el diputado Gustavo Macías Zambrano.

10. Iniciativa de ley que reforma el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Irma de Anda Licea, Irma Verónica González Orozco, Claudia Murguía Torres y los diputados Gustavo Macías Zambrano, José Hernán Cortés Berumen, Jorge Eduardo González Arana, Adenawer González Fierros, José de Jesús Hurtado Torres y Carlos Eduardo Sánchez Carrillo integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

11. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 13, 18 y 20 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Sofía Berenice García Mosqueda y Mariana Fernández Ramírez y el diputado J. Jesús Zúñiga Mendoza.

12. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por la diputada Mariana Fernández Ramírez.

13. Iniciativa de ley que adiciona un párrafo al artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como adiciona el artículo 22 Bis, y se agrega un párrafo al artículo 24 del Código Electoral del Estado de Jalisco, presentada por la diputada Irma Verónica González Orozco.

14. Iniciativa de ley que reforma los artículos 4o., 12, 13, 21, 37 y 74 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, presentada por las diputadas Irma



de Anda Licea, Irma Verónica González Orozco, Claudia Murguía Torres y los diputados Gustavo Macías Zambrano, José Hernán Cortés Berumen, Jorge Eduardo González Arana, Adenawer González Fierros, José de Jesús Hurtado Torres y Carlos Eduardo Sánchez Carrillo integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

### **II) Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales:**

El diecisiete de junio de dos mil veinte, la Comisión dictaminadora emitió el dictamen de las iniciativas en conjunto, en la cual incluyó el proyecto de decreto de reforma constitucional.

**III) Sesión extraordinaria del Pleno del Congreso:** El día dieciocho de junio de dos mil veinte se celebró la sesión número 129 del Congreso del Estado de Jalisco; después de pasar lista de asistencia, estando presentes la mayoría de los diputados, se declaró la existencia de quórum y se dio por iniciada la sesión. Cabe destacar que si bien no obra en el expediente la convocatoria a la sesión extraordinaria ni constancia alguna que los diputados integrantes del Consejo hayan recibido el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales con la debida anticipación para su discusión, la diputada presidenta, al solicitar la dispensa de la primera lectura del dictamen –como se hará referencia adelante– expresó que la razón de poner a consideración de la Asamblea la dispensa era "en virtud de que obra en poder de cada uno de ustedes la copia respectiva" **a lo cual ningún diputado hizo observación alguna a que no tuvo conocimiento previo del dictamen referido.**

Ahora bien, en la sesión extraordinaria se desarrollaron los siguientes actos legislativos respecto al dictamen de mérito:

**1. Dispensa de la primera lectura.** La presidenta del Congreso, sometió a consideración la dispensa de la lectura del dictamen de primera lectura, en virtud de que obraba en poder de cada uno de los diputados la copia respectiva, siendo aprobado en votación económica.

**2. Votación para regresar el dictamen.** La presidenta dio cuenta de que el dictamen no se encontraba suscrito por la comisión coadyuvante de igualdad sustantiva y de género, por lo cual sometió a votación que se regresara el dictamen



a dicha comisión a fin de que se adhiriera al dictamen o, en su caso, emitiera uno nuevo. Una vez sometido a votación nominal, el resultado fue de nueve votos a favor, cero abstenciones y veintiséis en contra, razón por la cual se rechaza la remisión del dictamen a la comisión en comento.

**3. Cita para la siguiente sesión ordinaria.** Una vez concluido lo anterior, la presidenta dio por satisfecha la primera lectura del dictamen, levantó la sesión y citó para la sesión ordinaria que tendría verificativo a los cinco minutos.

**4. Segunda sesión extraordinaria:** Una vez finalizada la sesión ordinaria referida anteriormente, a las dos horas con cincuenta y tres minutos del diecinueve de junio de dos mil veinte, se dio inicio a la sesión extraordinaria del Congreso del Estado, registrándose la asistencia de treinta y cinco diputados (de treinta y ocho que conforman el Congreso), con los que se declaró la existencia del quórum legal, en la cual se desarrolló lo siguiente:

**A. Propuesta de modificación.** La presidenta dio cuenta de que se recibió la propuesta de modificación del dictamen y dado que se expresó que ya la conocían los diputados, se propuso la dispensa de su lectura, la que fue aprobada en votación económica y, por ser la propuesta de modificación del propio diputado proponente del dictamen, se tuvo por integrada al cuerpo del mismo.

**B. Dispensa de segunda lectura.** La presidencia sometió a consideración la dispensa de la segunda lectura del dictamen, la cual fue aprobada en votación económica.

**C. Discusión y votación.** Declarado abierto el debate, se les concedió la palabra a los diputados Mariana Fernández Ramírez, Mirza Flores Gómez, Edgar Enrique Velázquez González, Ricardo Rodríguez Jiménez y Mara Nadiezhda Robles Villaseñor; y, una vez concluidas las intervenciones, se sometió a votación nominal en lo general el dictamen, el cual fue aprobado por una mayoría de treinta y dos votos a favor y cinco en contra.

**D. Discusión en lo particular.** Una vez aprobado en lo general, la diputada Sofía Berenice García Mosqueda solicitó la reserva en lo particular de los artículos 6o., 11, 12, 18, 19, 20 21, 22, 23, 37, 73, 74 y 75; la diputada María Esther López



Chávez respecto del artículo 13, fracción VIII; la diputada Norma Valenzuela Álvarez respecto de los artículos 13, fracción IV-D y el tercero transitorio. Así, sin más reservas en lo particular, se declararon aprobados el resto de los artículos que no fueron reservados.

**E. Modificaciones y votos en lo particular.** Una vez realizada la reserva, se dieron lectura a las propuestas de modificaciones siguientes, con su respectivo sentido:

- Modificación al artículo 13, fracción VIII, la cual no fue aceptada por la diputada Claudia Murguía Torres, presidenta de la Comisión Dictaminadora. En consecuencia, fue sometida a votación y desechada por la Asamblea. Así, se procedió a la votación del artículo en su texto original, resultando veintiocho votos a favor y nueve en contra.

- Modificación al artículo 13, fracción IV, inciso d), la cual no fue aceptada por la diputada Claudia Murguía Torres, presidenta de la Comisión Dictaminadora. En consecuencia, fue sometida a votación y desechada por la Asamblea. Así, se procedió a la votación del artículo en su texto original, resultando veintiocho votos a favor y nueve en contra.

- Modificación al tercero transitorio, la cual no fue aceptada por la diputada Claudia Murguía Torres, presidenta de la Comisión Dictaminadora. En consecuencia, fue sometida a votación y desechada por la Asamblea. Así, se procedió a la votación del artículo en su texto original, resultando veintiocho votos a favor y nueve en contra.

- En cuanto a las reservas de los artículos 6o., 11, 12, 18, 19, 20 21, 22, 23, 37, 73, 74, 75 y 76; posterior a la intervención de la diputada Sofía Berenice García Mosqueda, fueron sometidos a votación, resultando en un total de treinta y siete votos a favor, cero abstenciones y cero en contra.

**5. Aprobación de minuta de decreto.** En primer lugar, la presidencia sometió a consideración la dispensa de lectura de la minuta correspondiente al dictamen aprobado, siendo aceptada en votación económica. Posteriormente, somete a votación en lo general y en lo particular, resultando treinta y siete votos a favor,



cero abstenciones y cero en contra. Posteriormente a esto se levantó la sesión a las cuatro cuarenta horas del día diecinueve de junio de dos mil veinte.

**6 Notificación a los Ayuntamientos y votación.** A efecto de que los Ayuntamientos integrantes de la entidad federativa, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Política Local, votaran la aprobación de la reforma constitucional, se les remitió la minuta del proyecto de decreto. Así, en diversas fechas se recibieron los votos de los Ayuntamientos y se remitieron a la Comisión Dictaminadora de Puntos Constitucionales y Electorales para la elaboración del dictamen correspondiente.

**7. Dictamen y votación en sesión.** Una vez realizado el dictamen del acuerdo legislativo en el que se declaró aprobada la minuta del Decreto 27917/LXII/20, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Local, ello, pues de los ciento veinticinco Municipios que integran la entidad federativa se habían recibido noventa y dos votos a favor, en sesión extraordinaria de treinta de junio de dos mil veinte fue aprobado por treinta y un diputados y posteriormente aprobada la minuta por veintinueve diputados.

**8. Publicación.** Una vez notificado al gobernador del Estado, el uno de julio de dos mil veinte, publicó el Decreto Número 27917/LXII/20 que contiene las reformas constitucionales en materia electoral y el Acuerdo Legislativo 60/LXII/20 que declara aprobado el decreto antes referido.

#### **D) Análisis de la constitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 27917/LXII/20.**

Como señaló el partido político Somos de Jalisco, en síntesis, impugna el procedimiento de creación del decreto respecto de la adición del artículo 13, fracción IV, inciso d), toda vez que, advierte que, la Comisión Dictaminadora añadió el texto de dicho artículo sin que estuviera inmerso en alguna de las iniciativas de ley y no estableciera en el dictamen las razones por las que consideró necesaria dicha reforma.

Dicho concepto de invalidez resulta **infundado**, toda vez que este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo que aduce el partido político, la Comisión tiene facultades para agregar y rebasar el contenido de las iniciativas de ley.



En efecto, la facultad de presentar iniciativas de leyes no implica que por cada modificación legislativa que apruebe el Congreso, deba existir una específica iniciativa de ley, sino que las atribuciones que de manera general se desprenden de las comisiones legislativas permiten apreciar que no existe una limitante en ese sentido, quedando a disposición de los órganos participantes en el proceso legislativo, el modificar una propuesta determinada.<sup>46</sup>

Es por ello que el trabajo de estudio y propuesta de dictamen que realizan las Comisiones del Poder Legislativo –sea nacional o local– no se debe circunscribir a lo expresamente planteado en la iniciativa y sin que pueda añadirse algún precepto que la comisión respectiva o el propio Pleno del Congreso estime pertinente, ya sea para hacer operativa la reforma que se analiza o bien porque se advierte la necesidad de la reforma de una norma relacionada con la propia iniciativa presentada, pues únicamente la iniciativa tendrá esta función de impulsar la maquinaria de creación y reforma legal, y con ello los órganos que intervienen pueden modificar la propuesta.

Además, de conformidad con el artículo 263 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, queda claro que las Comisiones tienen la facultad de presentar una propuesta normativa modificada:

"Artículo 263.

"1. La parte resolutive del dictamen debe incluir:

"I. La conclusión general respecto a la procedencia de la iniciativa; y

"11. Un proyecto de resolución en el sentido correspondiente:

<sup>46</sup> Lo que es acorde con lo sostenido en el amparo en revisión 552/2010, resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, el primero de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos. En el que se negó el amparo a la quejosa que reclamaba el decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en específico la tasa del gravamen, aduciendo que el mismo se encontraba viciado al no haber contado con una iniciativa de ley específicamente propuesta por el órgano competente para ello, toda vez que habría sido la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados la que incorporó tal propuesta en el dictamen.



"a) Si la iniciativa es procedente total o parcialmente, sigue las reglas de la parte propositiva de la iniciativa y **se agrega la propuesta normativa original o modificada**; o

"b) Si la iniciativa es improcedente, se incluye una propuesta resolutive que declare se deseche la iniciativa, con su identificación plena."

Sin obviar que el mismo accionante reconoce que una de las iniciativas de ley sí contemplaba la adición del artículo 13, fracción IV, inciso d), pero resaltando que del texto que se proponía al efectivamente aprobado, se advierte que la modificación incorporada al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales se refiere a un tema y redacción distintos.

Sin embargo, cabe agregar que si bien no existía una iniciativa con el texto exacto que introdujo la Comisión, sí es rescatable que varias de ellas, era el tema de financiamiento público para partidos políticos, razón por la cual la Comisión no se separó de la temática que se estudió en las iniciativas.

Por otro lado, también resulta **infundado** el argumento del accionante en cuanto considera que se omitió en la parte considerativa del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales las razones por las cuales consideró añadir el texto del artículo 13, fracción IV, inciso d), conforme a las siguientes consideraciones:

No se soslaya que, como correctamente aduce el accionante, la Comisión fue omisa en la parte considerativa del dictamen motivar por qué resultaba necesaria la adición del texto del artículo 13, fracción IV, inciso d), pero este Tribunal Pleno considera que dicha violación no es invalidante de la norma.

Ello, pues el dictamen se dio a conocer a los diputados integrantes del Congreso Local, en el cual se incluía el texto referido. Es más, resalta que éste fue del conocimiento en particular de los diputados, toda vez que una vez aprobado el dictamen en lo general, la diputada Norma Valenzuela Álvarez se reservó sobre dicha porción normativa para que se pusiera a consideración la propuesta de su modificación, que consistía precisamente en la eliminación del inciso añadido.

Así, una vez que fue propuesta la modificación consistente en la eliminación del inciso, la diputada Claudia Murguía Torres, presidenta de la Comisión, no



aceptó dicha modificación, siendo sometida a votación a la Asamblea y sin que fuese aceptada.

Por último, por existir reserva en lo particular de dicha porción normativa, la misma fue sometida a votación, resultando veintiocho votos a favor y nueve en contra.

Todos estos antecedentes dejan claro que los diputados conocían el contenido y alcance del artículo 13, fracción IV, inciso d), razón por la cual el que no se haya incluido una parte considerativa en el dictamen respecto de su adición no puede ser considerada una violación invalidante de la norma.

Por último, cabe precisar que no se observan otras violaciones en el procedimiento legislativo que culminó en el decreto de reforma impugnado por la accionante que pudieran tener un efecto invalidante, pues si bien se dispensó de la primera y segunda lectura, ello fue de conformidad a lo que establecen los artículos 152 y 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco,<sup>47</sup> que prevén que es posible que se plantee la moción de dispensa para que pueda ser resuelto en la misma sesión, sin que se exija algún requisito para presentar dicha moción de dispensa.

Además, como se especificó en el apartado anterior, si bien no existe constancia en el expediente de que los diputados habrían recibido el dictamen con debida anticipación, de las expresiones que realizó la diputada presidenta y que no existió objeción alguna de los diputados o expresión de que no habían recibido dicho dictamen, es dable concluir que efectivamente lo recibieron con antelación a la sesión extraordinaria y conocían sus alcances.

<sup>47</sup> Artículo 152.

"1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.

"2. En ningún caso puede ponerse a discusión un dictamen de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

"3. La dispensa de trámites se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene esta ley; siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los diputados y las diputadas.



Es por ello que, conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que no existen violaciones invalidantes en el procedimiento legislativo que tengan como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto 27917/LXII/2020 impugnado.

**OCTAVO.—Tema 2. Prórroga del inicio del proceso electoral y reducción de la duración de precampañas y campañas electorales.** Los partidos políticos Somos de Jalisco y Morena, impugnan el artículo 13, fracción VIII, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como el transitorio tercero del decreto de reformas a dicha Norma Fundamental Local.

El partido político Somos de Jalisco, considera que los citados preceptos invaden competencias y atribuciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al atribuirse directamente el Congreso Local la facultad exclusiva y unilateral para la prórroga del inicio del proceso electoral y la reducción de las campañas electorales, lo que contraviene directamente el artículo 41, fracción V, apartado C, primer párrafo, punto 3, así como los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Federal.

El partido político Morena, señala que el artículo tercero transitorio precisado es inconstitucional, ya que el legislador ordinario al aprobar la modificación temporal a la Constitución Local, reduciendo la duración de las campañas electorales de diputados locales y municipales para el proceso electoral de dos mil veintiuno, a un máximo de treinta días, transgrede los principios constitucionales de: igualdad en la contienda electoral; proporcionalidad en la medida extraordinaria de disminución de tiempos de campaña; se transgrede al proceso electoral

---

"4. La dispensa de trámites y el estrechamiento de términos de los dictámenes de ley o decreto, consiste en que en una sola sesión se desarrollen las dos lecturas preceptuadas, y la no celebración de la sesión intermedia."

"Artículo 153.

"1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados o las diputadas.

"2. Presentada la moción, el presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

"3. La aprobación de moción requiere mayoría absoluta.

"4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la Asamblea y se procede a su discusión y votación."



como núcleo básico de la democracia; rompe con el principio democrático de la relación entre representación política y participación ciudadana; y reducción de tiempos de campaña, con base en posturas subjetivas y no en datos técnicos que protesten la posibilidad de campañas electorales óptimas, por situación de salud.

Asimismo, sostiene que la reducción a treinta días, conculca el régimen constitucional inclinándolo en beneficio de los diputados y municipales que actualmente ostentan el cargo, pues tienen mayor acceso a medios de difusión al no requerir licencia para competir en el proceso electoral próximo, lo que repercute en el derecho de los electores al voto informado.

Sostiene que, la situación extraordinaria propiciada por el COVID-19, si bien desde luego modifica las formas de hacer campañas electorales, las decisiones de las autoridades electorales deben ser compatibles con los estándares de legalidad, certeza, confianza, credibilidad y transparencia en la organización de las elecciones; así la decisión del legislador local resulta desproporcional, irracional y caprichoso, siendo que debe emitir normas que propicien confianza y seguridad jurídica entre el electorado y quienes participan en las contiendas, sin que en el caso haya señalado con precisión las causas que originaron la modificación de los plazos, el método o procedimiento, lo que resulta una total violación al principio de certeza y legalidad y los artículos 41, base V, primer párrafo y, 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Son **fundados** los argumentos anteriormente referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de



acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, garantizarán a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, determinarán, y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipales.

"Sólo los ciudadanos jaliscienses podrán formar partidos políticos locales y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Los partidos políticos tienen el derecho para solicitar el registro para candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Federal, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6o., fracción II, inciso b) de esta Constitución.

"Conforme a lo que determinen la Constitución Federal, la ley general en la materia y esta Constitución, la legislación estatal determinará lo relativo a la creación, registro y pérdida del mismo, de los partidos políticos locales, así como los derechos, financiamiento, prerrogativas y obligaciones que en el ámbito estatal tendrán los partidos políticos nacionales y locales, atendiendo a las siguientes bases:

"...

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 5 de julio de 2008)

"VIII. La ley fijará las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014)

"La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador será de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos será de sesenta días.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 1 de julio de 2020)

**"Los plazos señalados en el párrafo anterior podrán reducirse hasta en 30 días, en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado, en términos**



**de lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

(Reformado, P.O. 8 de julio de 2014)

"Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; y

"..."

"Tercero. **Por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, el siguiente proceso electoral** en el que se elegirán diputados locales y municipales, cuya jornada electoral será el primer domingo de junio de 2021, **iniciará en la primera semana del mes de enero de ese año.** Asimismo, las campañas electorales para diputados locales y municipales tendrán una duración máxima de 30 días. El Consejo General del instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco deberá aprobar el calendario integral del proceso electoral, cuando menos 30 días antes del inicio del proceso electoral, en lo relativo a las fechas para el proceso previstas por los artículos 156, 157, 183, 184, 213, 214, 229, 232, y 240, y demás aplicables del Código Electoral del Estado de Jalisco en cuanto a lo siguiente:

"1. Fecha de expedición de la convocatoria para consejeros distritales y municipales electorales.

"2. Fecha de instalación e inicio de funciones de los consejos distritales y municipales electorales.

"3. Fecha para el registro de métodos de selección de candidatos de los partidos políticos.

"4. Fecha para el registro de convenios de coalición de los partidos políticos.

"5. Fecha para registro de plataforma de los partidos políticos.

"6. Fecha de inicio de los procesos internos para selección de candidatos de los partidos políticos.



"7. Plazos para el registro interno de precandidatos en los partidos políticos.

"8. Fecha de inicio de las precampañas.

"9. Plazos para la presentación de las solicitudes de registro de candidatos.

"10. Fecha de inicio de las campañas.

"11. Fecha de emisión de la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes.

"12. Fecha de presentación de la manifestación de la intención de los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes.

"13. Fecha para el inicio del acopio de firmas de apoyo ciudadano de candidatos independientes.

"Así mismo deberá emitir la convocatoria respectiva del proceso electoral local ordinario 2021.

"Para tales efectos, **se faculta al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para ajustar los plazos y términos del proceso electoral local ordinario 2021**, en relación con los previstos en el Código Electoral del Estado de Jalisco."

Como se advierte, el primer artículo impugnado (13, fracción VIII, párrafo tercero) señala que la duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador será de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos será de sesenta días; no obstante ello, en el párrafo impugnado se señala que **estos plazos podrán reducirse hasta en treinta días**, en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales, **mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado**.

En el caso del transitorio tercero, refiere que por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por



la enfermedad COVID-19, **el siguiente proceso electoral iniciará en la primera semana del mes de enero de dos mil veintiuno**; asimismo, que las campañas electorales para diputados locales y municipales **tendrán una duración máxima de treinta días; y que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco deberá aprobar el calendario integral del proceso electoral, cuando menos treinta días antes del inicio del proceso electoral**, en lo relativo a las fechas para el proceso previstas por los artículos 156, 157, 183, 184, 213, 214, 229, 232, y 240, y demás aplicables del Código Electoral del Estado de Jalisco; asimismo, que deberá emitir la convocatoria respectiva del proceso electoral local ordinario dos mil veintiuno. Por último, que para tales efectos, **se faculta al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para ajustar los plazos y términos del proceso electoral local ordinario dos mil veintiuno, en relación con los previstos en el Código Electoral del Estado de Jalisco.**

Ahora bien, los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartados A y C, primer párrafo, punto 3, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aducen violados, establecen lo siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(Adicionado, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:



"...

(Reformada [N. de E. con los apartados que la integran], D.O.F. 10 de febrero de 2014)

**"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales,** en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

"Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.



"El instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

" ...

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 20 de diciembre de 2019)

"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, **estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución**, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

" ...

"3. Preparación de la jornada electoral;

" ..."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:



"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"c) **Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones** y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, **gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:**

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos



de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"j) **Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos**, así como las sanciones para quienes las infrinjan.



**En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;**

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."

Como se advierte, las referidas normas constitucionales, en lo que al caso interesa, prevén la existencia de un organismo público autónomo en el Estado, independientemente de sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, dotado de una estructura integrada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, a este organismo público se le asigna la función estatal de organizar las elecciones locales conforme con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo que, en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, **estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos que establezca la Constitución y ejercerán funciones, entre ellas la preparación de la jornada electoral.**

Además, está inmerso el imperativo para el legislador local, que las leyes generales, las Constituciones y las leyes de los Estados, deben establecer ciertos principios y directrices en materia electoral, garantizando entre otros aspectos, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; así como que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.



Como se advierte, de acuerdo con la reforma constitucional político-electoral de febrero de dos mil catorce, el nuevo Sistema Nacional Electoral tuvo dentro de sus propósitos establecer un esquema de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales para que colaboren con efectividad y eficacia, así como estandarizar a nivel nacional de requisitos, procedimientos y plazos de manera que la organización electoral atienda a estándares de calidad homogéneos. Esto es, el Constituyente Permanente abonó en la consolidación de los organismos públicos locales electorales, dotándolos de autonomía en su gestión e independencia en sus decisiones, produciendo escenarios que impidan la injerencia de otros poderes públicos en los comicios.

Ahora bien, en sus argumentos los partidos accionantes sostienen que existe invasión de competencias y atribuciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al atribuirse directamente el Congreso Local la facultad exclusiva y unilateral para la prórroga del inicio del proceso electoral y la reducción de las campañas electorales; aduciendo que es inconstitucional el actuar de dicho Congreso, al establecer como inicio del proceso electoral el primero de enero de dos mil veintiuno y reducir a treinta días los periodos de campaña.

Al respecto, se considera pertinente precisar que si bien es cierto que, las Legislaturas Locales pueden establecer con plena libertad de configuración las fechas de inicio de los procesos electorales, así como la duración de sus etapas; lo cierto es que tal libertad está acotada a que se respeten las previsiones constitucionales aplicables a los procesos electorales locales, como lo ha sostenido este Pleno de esta Suprema Corte, en el sentido de que las Legislaturas de los Estados cuentan con plena autonomía para establecer los parámetros de duración en los procesos electorales locales, siempre y cuando se ajusten a las bases previstas en la Constitución General.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas** se concluyó que "... si el párrafo tercero del inciso D de la fracción II del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas respeta los plazos previstos en la Constitución Federal para la duración de las campañas electorales locales, se concluye que es constitucional", lo que resalta las facultades que tienen las entidades federativas al respecto. Resuelta el 10 de septiembre de 2015 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González



En efecto, como se sostuvo al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014** y expresamente en la **acción de inconstitucionalidad 142/2017**,<sup>49</sup> los Estados de la República tienen libertad configurativa para regular las fechas y etapas de sus procesos electorales. Primero, porque el inciso j) de la base IV del artículo 116 constitucional, expresamente señala que es obligación de los Estados fijar las reglas para las precampañas y las campañas y, segundo, porque en los incisos a) y n) de esa misma base IV únicamente se dispone que es una obligación de las entidades federativas garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio el año que corresponda (aunque se prevé una excepción para los Estados cuyos comicios se lleven a cabo el mismo año de la elección federal, pero las jornadas electivas deban realizarse en fechas distintas), y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal.

Por ello, es criterio de esta Corte que toda vez que la Constitución Federal sólo vincula expresamente a las entidades federativas a observar los dos lineamientos antes aludidos en los términos precisados, no se les constriñe a fijar una fecha única y común en relación con el inicio del proceso electoral y tampoco respecto de sus etapas, por lo que debe concluirse que cuentan con libertad configurativa al respecto, siempre que se respeten los principios que rigen en la materia.

Asimismo, como se señaló en la **acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017**,<sup>50</sup> la libertad configurativa de los legisladores no significa que estén en completa libertad de elegir, sino que debe ser conforme a la Constitución.

---

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>49</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2017. Aprobada por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.

<sup>50</sup> Resuelta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. El cambio de criterio que se discute en este punto fue aprobado por una mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la votación previa, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán obligado por la votación previa y presidente Aguilar Morales. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



En el caso a estudio, cabe precisar que en el caso del artículo tercero transitorio impugnado, no se está ante la creación de una norma que prevea como **supuesto general, abstracto y permanente la fecha de inicio de los procesos electorales o de la duración de las diversas etapas**, en específico de las campañas electorales en el caso del párrafo tercero de la fracción VIII del artículo 13 de la Constitución Local; sino ante el establecimiento de normas de excepción a la regla general de inicio y duración de un específico proceso electoral, por una situación fáctica generada por la pandemia de COVID-19 y, también de una regla de excepción que faculta al propio Congreso Local a **reducir los plazos de campañas electorales** hasta en treinta días, **en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales**.

Dicha norma, contenida en el artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero impugnado, prevé que **será el propio Congreso, mediante las dos terceras partes de sus integrantes**, el que pueda determinar en los casos concretos la modificación a la duración de las campañas electorales

Lo que, como se anticipó, se considera contrario a la regularidad constitucional debido a que la función electoral, por definición constitucional, se ha apartado de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, **trasladándose a órganos constitucionalmente autónomos y especializados, a fin de garantizar la independencia y no intervención de los poderes políticos por excelencia**.

En ese tenor, si bien el Poder Legislativo es el encargado de establecer las reglas y normas que regirán los procesos electorales; lo cierto es que, la aplicación de las mismas y su interpretación se ha dejado a cargo de tales organismos constitucionalmente autónomos.

En ese sentido, los Congresos Locales tienen amplia libertad de establecer en leyes generales y abstractas, la fecha del inicio de los procesos electorales y la duración de las precampañas y campañas electorales, e incluso estipulaciones relativas a establecer las bases para sus posibles modificaciones por parte de las autoridades electorales locales; sin embargo, toca a los organismos públicos locales electorales, las determinaciones relativas a las cuestiones fácticas que se presenten previo al inicio de los procesos electorales y durante



éstos, correspondiendo a ellos la determinación de los ajustes relativos al inicio, desarrollo y conclusión de dichos procesos, derivadas de los avatares que se puedan actualizar en el contexto real de las entidades federativas, generen la necesidad de postergar el inicio de tales procesos, en casos por ejemplo de problemas sociales, de seguridad pública o salud general, como es la situación provocada por la pandemia de COVID-19.

Ante lo cual, deberá no sólo determinar la postergación de tal inicio sino de las disposiciones relativas a lograr el cabal cumplimiento de todas las etapas electorales, incluyendo el ajuste de las precampañas y las campañas electorales.

En ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

#### **"Artículo 27.**

"1. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalan esta ley, las Constituciones Locales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes locales respectivas.

**"2. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la correcta aplicación de las normas correspondientes en cada entidad."**

#### "Artículo 104.

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias:

"a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta ley, establezca el instituto;



**"b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos; ..."**

Asimismo, de manera específica el Código Electoral del Estado de Jalisco, a la letra establece:

**"Artículo 31**

"1. Las elecciones ordinarias para los cargos de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; gobernador; y municipales, se celebrarán con la periodicidad siguiente:

"...

**"2. El Instituto Electoral en el caso de elecciones ordinarias, tendrá facultades para ampliar o modificar los plazos y términos del proceso electoral establecidos en este código, cuando a su juicio exista imposibilidad material para realizar dentro de los mismos los actos para los cuales se prevén, o bien, así resulte conveniente para un mejor y debido cumplimiento de las diversas etapas del proceso electoral.**

**"3. El acuerdo o acuerdos del Instituto Electoral que determinen ampliaciones o modificaciones a los plazos y términos del proceso electoral, se publicarán en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su aprobación."**

Ello sin que sea obstáculo, que la situación extraordinaria propiciada por el COVID-19, si bien puede tener un impacto en el inicio del proceso electoral y la duración de las campañas electorales, lo cierto es que, el Congreso Local **no puede arrogarse facultades que corresponden a la autoridad electoral**, pues la especialización y profesionalismo de las autoridades electorales, hace patente que, al ser las encargadas de la función estatal electoral, tienen el conocimiento y la pericia necesaria para analizar debida y cuidadosamente las situaciones extraordinarias por las que pueda atravesar un Estado y dictar las normas necesarias para salvaguardar la seguridad e integridad de la población y hacerla coexistir con el desarrollo de los procesos electorales.



En ese orden de ideas, el hecho de que el Congreso del Estado de Jalisco se arroge facultades que corresponden a los órganos electorales autónomos, para hacer ajustes al calendario electoral cuando ya ha establecido las normas que rigen los procesos delimitados por él mismo, dicho actuar es contrario a lo establecido en los artículos **41, párrafo tercero, base V**, apartado C, primer párrafo, punto 3, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, por tanto, lo procedente **es declarar la inconstitucionalidad del tercer párrafo de la fracción VIII del artículo 13 de la Constitución del Estado de Jalisco y del artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Local, de primero de julio de dos mil veinte.**

Al haber resultado fundados los argumentos señalados y, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de las porciones normativas impugnadas, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos aducidos por los accionantes, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>51</sup>

NOVENO.—**Tema 3. Financiamiento público.** En su primer concepto de invalidez Somos de Jalisco impugna el inciso a) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En su **segundo concepto de invalidez**, Morena impugna el artículo 13, base IV, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

A efecto de analizar los planteamientos señalados, resulta necesario precisar el texto del artículo 13, fracción IV, incisos a) y d), de la Constitución Local, en su texto anterior y posterior a la reforma impugnada:

<sup>51</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVI, diciembre de 2007; pág. 776. P./J. 32/2007.



TEXTO ANTERIOR	TEXTO RECLAMADO
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de julio de 2014)</p> <p>"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y determinarán y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipios.</p> <p>"...</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, garantizarán a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, determinarán, y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipios.</p> <p>"...</p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 2 de junio de 2017)</p> <p>"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:</p> <p>(Reformado, P.O. 2 de junio de 2017)</p> <p>"a) <b><u>El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido</u></b></p>	<p>"...</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 2 de junio de 2017)</p> <p>"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:</p> <p>(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)</p> <p>"a) <b><u>Los partidos políticos estatales que mantengan su registro, así como los</u></b></p>



**en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.** El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"..."

**nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.** El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"..."

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 1 de julio de 2020)

"d) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro o acreditación legal no cuenten con representación en el Congreso del Estado, tendrán derecho a financiamiento otorgándole a cada partido político el 2 % del monto, que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos



para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para el gasto de campaña un monto equivalente al 50 % del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le hayan correspondido; dichas cantidades, serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surte efectos el registro o acreditación y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Así mismo participaran del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público, sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2014)

"V. La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. Para el caso de las aportaciones de militantes, no podrá ser mayor al dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y campañas en el año de que se trate; para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, no podrá exceder del diez por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones; y las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior.

" ... "



Sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos locales y nacionales, este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones. Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015,<sup>52</sup> en sesión pública de quince de junio de dos mil quince, por unanimidad de diez votos, se declaró la invalidez de las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por considerarlas violatorias del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que no observaban las bases establecidas en los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.<sup>53</sup>

En dicho precedente –entre otras cuestiones– se precisó que el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, inciso a), b) y c), de la Constitución Federal,<sup>54</sup> que

<sup>52</sup> Al respecto en la sentencia señalada se indicó que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Federal y en las leyes generales respectivas por lo que en el caso las normas impugnadas resultaban inconstitucionales al no observar las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos. En este caso si bien se obtuvo unanimidad de 10 votos por la invalidez citada, los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora y Sánchez Cordero señalaron que no compartían las consideraciones de la mayoría pues, en su opinión, únicamente debió abordarse el estudio a partir del análisis de la libertad de configuración legislativa del legislador local con base en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; por su parte, el Ministro Franco González Salas manifestó que no compartía las consideraciones y que el legislador local debió tomar en cuenta las reglas establecidas en el artículo 116 constitucional y los principios que rigen para lograr un régimen equitativo de financiamiento entre los partidos políticos; mientras que el resto de los Ministros estuvieron de acuerdo con las consideraciones sustentadas en la sentencia; estuvo ausente la Ministra Luna Ramos.

<sup>53</sup> Asimismo, ese criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resuelta el quince de octubre de dos mil quince; y en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, fallada el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete y 126/2019 y su acumulada 129/2020, resuelta el 10 de marzo de 2020.

<sup>54</sup> "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.



regula lo relativo al régimen electoral aplicable a las elecciones federales, en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),<sup>55</sup> de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– **dispone que de**

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral **por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. ..."

<sup>55</sup> Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...



**conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia**, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En esa lógica, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,<sup>56</sup> que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución Federal.

La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público, pues, los artículos 23 y 26 de dicha norma, precisan que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la

---

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución **y las leyes generales en la materia**, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

<sup>56</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."



Constitución Federal, de lo previsto por la propia ley general y demás leyes federales o locales aplicables.<sup>57</sup>

Asimismo, para el caso del financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público **que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como conforme a lo dispuesto en las Constituciones Locales.**<sup>58</sup>

Por su parte, el artículo 51 de la aludida ley general, prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del punto

<sup>57</sup> La Ley General de Partidos Políticos prevé:

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ..."

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

"...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

<sup>58</sup> "Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."



1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o **el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa,<sup>59</sup> para el caso de los partidos políticos locales.**<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Salario mínimo que en términos del artículo tercero transitorio de la reforma a la Constitución Federal de 27 de enero de 2016, debe ser entendida como Unidad de Medida y Actualización:

"Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."

<sup>60</sup> "Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional



Así, se determinó en el aludido precedente, que el resultado de la operación señalada constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II del artículo 41 de la Constitución, esto es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por

---

o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."



ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Igualmente, para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b) del punto 1, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por otra parte, en el punto 2 se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho, asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Una vez desarrollado el parámetro de regularidad al que deben sujetarse las normas impugnadas, procede analizar su constitucionalidad en función de los siguientes apartados.



### **Tema 3.1: Financiamiento público ordinario anual para partidos políticos locales, previsto en el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución del Estado de Jalisco.**

En su primer concepto de invalidez Somos del Jalisco, argumenta que con la reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política de Jalisco, se viola el principio de supremacía constitucional y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, pues ahora el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos estatales se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de Unidad de Medida y Actualización, mientras que anteriormente multiplicaba por el sesenta y cinco por ciento (65 %).

Explica que la fórmula aplicable se encuentra prevista en los artículos 41, bases I y II, inciso a); 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso g), y 133 de la Constitución Federal, así como a los numerales 50, 51, 23, 26 y segundo y tercer transitorios de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que en estos casos la base para el financiamiento público encuentra delimitación constitucional y de norma general, y no puede ser desatendida por las entidades federativas como ocurrió con esa reforma.

Así, para el accionante es claro que la Ley General de Partidos, en los artículos 50, punto 14; y 51, punto 1, inciso a), fracciones I y II, prevé que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias, especificándose cómo debe calcularse por cada Instituto Electoral Local: "... *se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente aplicable ...*"

Son **fundados** dichos planteamientos, pues el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución de Jalisco, establece porcentajes distintos a los previstos en el artículo 51, punto 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, para el otorgamiento del financiamiento público ordinario anual para partidos políticos locales, pues dispone que éste se fijará anualmente multiplicando el número total



de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA); mientras el citado precepto de la ley general prevé que tal financiamiento se fijará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, **por el sesenta y cinco por ciento de la UMA, para el caso de los partidos políticos locales.**

En ese sentido, dada la distinción entre los parámetros establecidos en la ley general los establecidos en la norma impugnada, resulta inconstitucional dicha porción normativa, en tanto que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, establece que las Constituciones y las leyes locales deben adecuarse a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental **y las leyes generales en la materia.**

En efecto, este Pleno advierte que el legislador del Estado de Jalisco, modificó los términos en los que se fijará el financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias anuales que corresponde a los partidos políticos locales, lo cual resulta inconstitucional, pues al señalar que el financiamiento público para los partidos políticos locales se calculará multiplicando el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, se disminuyó considerablemente el porcentaje del sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización, sobre el cual debía multiplicarse el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a que hace referencia el artículo 51, punto 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

En estas circunstancias, la porción normativa impugnada en materia electoral, que regula que el financiamiento público ordinario para los partidos políticos locales se calculará multiplicando el padrón electoral por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, no se ajusta a las bases constitucionales establecidas; por lo tanto, son fundados los argumentos esgrimidos por el partido local accionante y se declara la invalidez del artículo 13, fracción IV, inciso a), en la porción normativa que dice: "... **estatales que mantengan su registro, así como los ...**", de la Constitución Política del Estado de Jalisco.



### Tema 3.2: Financiamiento para partidos políticos de nueva creación y partidos nacionales.

En su segundo concepto de validez, Morena reclama la inconstitucionalidad del artículo 13, base IV, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco; lo anterior, toda vez que se viola el principio de progresividad, equidad, proporcionalidad, así como el artículo 23, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, considera que la reforma constituye una norma regresiva para los partidos políticos de nueva creación, ya que anteriormente no había un trato diferenciado para recibir financiamiento público y ahora existe ese trato, y se les sitúa en desventaja.

Asimismo, que se viola el principio de equidad, en tanto se diluye la capacidad de llevar a cabo las actividades. Refiere que para las actividades ordinarias, los partidos de nueva creación sólo tendrán el dos por ciento de los recursos de financiamiento estatal, cuando se obtiene del treinta por ciento de la UMA, cantidad que resulta para todos en igual proporción; sin embargo, cuando se trata de un año electoral, sólo se aumenta el cincuenta por ciento del dos por ciento antes mencionados, lo que se traduce en un tres por ciento del financiamiento para actividades ordinarias sobre una UMA del treinta por ciento. En cambio, los demás partidos políticos se calculan con base en una UMA al sesenta y cinco por ciento. Así, no se le comprende dentro de la distribución igualitaria del treinta por ciento y la composición con base de la UMA es diferente.

Igualmente, que no observa lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, de forma que el legislador local excede sus facultades al no ajustarse a los principios constitucionales ahí establecidos, para el acceso al financiamiento público de los partidos políticos **nacionales**. De conformidad con el artículo 23, párrafo 1, inciso d), de la ley general, que prevé que en las entidades federativas donde exista financiamiento local para partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban



de las dirigencias nacionales. Con lo que se vulnera el principio de prevalencia del financiamiento público, respecto del privado.

Para destacar lo anterior, se deben transcribir tanto los preceptos que ahora se impugnan, como el texto anterior a dicha reforma:

Texto vigente anterior a la reforma	Texto impugnado
<p>"Artículo 13. ...</p> <p>"...</p> <p>"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:</p> <p>"a) El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos</p>	<p>"Artículo 13. ...</p> <p>"...</p> <p>"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:</p> <p>"a) Los partidos políticos estatales que mantengan su registro, así como los nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años</p>



políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos, equivaldrá al treinta por ciento del financiamiento por actividades ordinarias. Este financiamiento se otorgará independientemente del que corresponda conforme al inciso anterior, y

"..."

electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos, equivaldrá al treinta por ciento del financiamiento por actividades ordinarias. Este financiamiento se otorgará independientemente del que corresponda conforme al inciso anterior, y

"..."

"d) **Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro o acreditación legal no cuenten con representación en el Congreso del Estado, tendrán derecho a financiamiento otorgándole a cada partido político el 2 % del monto, que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos**



para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para el gasto de campaña un monto equivalente al 50 % del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le hayan correspondido; dichas cantidades, serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surte efectos el registro o acreditación y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Así mismo participaran del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público, solo en la parte que se distribuya en forma igualitaria."

En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que son infundados los argumentos mediante los cuales se alega que el adicionado inciso d) transcrito, viola el principio de regresividad. Respecto del principio en comento, en la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.),<sup>61</sup> la Primera Sala de esta Suprema Corte, señaló

<sup>61</sup> "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de



que el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, es un mandato constitucional que ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad; asimismo, indicó que tiene un aspecto positivo y uno negativo, siendo éste el que interesa al caso. Así, el aspecto negativo impone la prohibición a la regresividad a las autoridades. Así, el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocían a los derechos humanos; de ahí que, de conformidad con este principio, los derechos humanos deben concebirse como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar.

En ese sentido, el principio en comento tiene por objeto la protección de derechos humanos; sin embargo, no debe pasar inadvertido que el financiamiento público constituye una prerrogativa para los partidos políticos y candidaturas independientes, lo cual se refiere de manera directa a la protección de un derecho humano.

Si bien los partidos políticos y candidaturas independientes son medios para que los ciudadanos, ya sea en lo individual o colectivo, puedan formar parte de la vida democrática del país participando, conforme a la legislación aplicable, en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y eventualmente a ocupar el cargo de elección popular por el que se compitió, y que para ello es necesario el acceso a prerrogativas como el financiamiento público; lo anterior no implica que, el acceso a tal prerrogativa sea un derecho humano en sí mismo.

La prerrogativa del financiamiento público tiene como objeto que los partidos políticos, como entidades de interés público, y los candidatos independientes cuenten con los recursos que el Estado proporciona para llevar a cabo sus actividades dentro y fuera de procesos electorales. Se insiste, esta prerrogativa es un medio para que las personas, mediante los partidos políticos, participen en

---

tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)."



los procesos electorales y ejerzan sus derechos políticos, pero no constituye en sí mismo, el derecho al voto en su vertiente activa y pasiva.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que **el legislador local no estableció una configuración distinta a la establecida en la Ley General de Partidos Políticos, para el caso del cálculo de financiamiento público para los partidos de nueva creación.**

En efecto, en las disposiciones impugnadas se estableció que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro o acreditación legal no cuenten con representación en el Congreso del Estado, tendrán derecho al dos por ciento (2 %) del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

También se dispuso, que en el año de la elección de que se trate, tendrán derecho al financiamiento para el gasto de campaña por un monto equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias les corresponda en ese año.

Aunado a lo anterior, en el año de la elección de que se trate, tendrán derecho al financiamiento para gastos de campaña que corresponda y que participarán del financiamiento público para actividades específicas, sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Mientras que, en la Ley General de Partidos Políticos, se establecen iguales previsiones, conforme a lo siguiente:

Ley General de Partidos Políticos	Constitución Política del Estado de Jalisco
"Artículo 51.  "1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas	"Artículo 13. ...  "... "II. ...



otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"...

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña **un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;**

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"...

**"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección,** o aquellos que

**"d) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección,** o aquellos que habiendo conservado su registro o acreditación legal no cuenten con representación en el Congreso del Estado, **tendrán derecho a financiamiento otorgándole a cada partido político el 2 % del monto, que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo,** así como, **en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para el gasto de campaña un monto equivalente al 50 % del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le hayan correspondido;** dichas cantidades, serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surte efectos el registro o acreditación y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Así mismo participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público, solo en la parte que se distribuya en forma igualitaria."



habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, **tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:**

"a) Se le otorgará a cada partido político el **dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo,** así como, **en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y**

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

En consecuencia, es claro que el artículo 13, fracción IV, inciso d), de la Constitución del Estado de Jalisco, únicamente se reguló en los mismos términos que en la Ley General de Partidos Políticos el financiamiento para partidos políticos locales, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en el que se estableció que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales respectivas.

Semejantes consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016,**



**80/2016 y 81/2016**,<sup>62</sup> en las que se reconoció la validez del artículo 58 del Código Electoral del Estado de Coahuila, dado que el Congreso Local únicamente reguló en los mismos términos que en la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento público que corresponde a los partidos locales.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la progresividad de la medida no acontece por la forma en que se replicó la Ley General de Partidos Políticos, para fijar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos de nueva creación, sino en todo caso, la disminución considerable en los montos, es consecuencia de los porcentajes establecidos en la normas impugnadas previo a su reforma; lo cual resulta infundado en atención a que, como se dijo no se trata de la restricción a un derecho humano en sí mismo.

Finalmente, tampoco surte la alegada violación al principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, respecto de los partidos políticos nacionales con derecho a financiamiento público local; pues, como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 5/2015,<sup>63</sup> así como la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>64</sup> la facultad de las entidades federativas para garantizar en sus leyes que los partidos políticos reciban financiamiento equitativo debe ejercerse de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia, tal como lo establece el artículo 116, fracción IV, incisos g) y h),<sup>65</sup> de la Constitución Federal.

<sup>62</sup> Fallada el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

<sup>63</sup> Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión pública el quince de junio de dos mil quince. Estas consideraciones fueron retomadas por la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>64</sup> Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>65</sup> **"Artículo 116. ...**

**"IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

**"g)** Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.



En virtud de lo anterior, para garantizar que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante el proceso electoral, las entidades federativas deberán legislar atendiendo a las bases previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal, y en los artículos 50 a 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U,<sup>66</sup> en relación con la fracción IV del artículo 116 constitucional.

En ese sentido, el artículo 41 constitucional prevé que la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos nacionales y sus campañas, "debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado".<sup>67</sup>

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos, señala:

## **Título quinto**

### **Del financiamiento de los partidos políticos**

#### **Capítulo I**

#### **Del Financiamiento público**

#### **"Artículo 50.**

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme

---

Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ..."

<sup>66</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."

<sup>67</sup> "Artículo 41. ...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. ..."



a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

### "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior **se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**"

Dicho lo anterior, se tiene que existe un mandato expreso en el artículo 41, fracción II, constitucional y reiterado por el artículo 50, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos (tanto para partidos políticos nacionales, como locales) que establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado. Las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar la manera en la que los partidos políticos recibirán financiamiento privado en el ámbito local, atendiendo a las bases de las leyes generales y la Constitución Federal.

Así, no sólo se advierte que la legislación local impugnada no contiene disposición alguna que contradiga el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público para los partidos políticos ni las porciones impugnadas constituyen una vulneración al mismo de forma implícita, sino que, en atención al marco jurídico antes transcrito, se trata de un aspecto que permea para el proceso electoral de Jalisco, pues justo en eso consiste un principio.

Destacando que, en cuanto a la estipulación relativa a que los partidos nacionales "... *que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada*



*elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", este Tribunal Pleno ya reconoció su validez al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017,<sup>68</sup> en la que se sostuvo que:*

"... De lo anterior, se advierte que la parte impugnada por los partidos accionantes se refiere exclusivamente al financiamiento público que se establece para los **partidos políticos nacionales** que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección; por lo que cobra relevancia en este caso, lo establecido en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto prevé que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

"Así, si bien tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la ley general da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, en tratándose del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente establece la obligación de otorgarlo, **dejando en libertad de configuración** a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

"Así, en este rubro, las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

"De dicho precepto constitucional, se advierte que **no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario**, sino que señala que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento

<sup>68</sup> Resuelta el 28 de agosto de 2017.



estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y la necesidad de reducir los gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, debe considerarse que, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; la diferenciación señalada por el Constituyente Permanente Local, **es correcta**.

"Esto aun tomando en cuenta lo que establece el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

**"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ...'**

"Dado que la reducción del financiamiento público, tratándose de partidos nacionales que contienden en el Estado de Jalisco no se basa en el financiamiento público que las dirigencias nacionales reciben, sino simplemente al diferente posicionamiento frente a la ciudadanía por la fuerza nacional que representan.

"En consecuencia, ante la libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate; se



consideran infundados los conceptos en los que se aduce violación a lo dispuesto en tales preceptos e incluso al artículo 51 de la aludida ley general, en tanto dicho precepto se refiere exclusivamente al financiamiento público de los partidos locales y, al financiamiento público federal, para partidos los nacionales que contienen en elecciones federales. ..."

En ese sentido, procede reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, incisos a), en la porción normativa que dice: "**nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.**" y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

#### DÉCIMO.—Tema 4. **Reelección de los miembros de los Ayuntamientos.**

Este Alto Tribunal considera que son **infundados** los argumentos del partido político accionante vertidos en el **quinto concepto de invalidez**, en el que sostuvo la inconstitucionalidad del decreto a partir de la omisión del Congreso de Jalisco de regular en las reformas a la fracción IV del artículo 73 de la Constitución de Jalisco, así como del artículo 12 de Código Electoral de ese Estado.

A decir del partido, dicha omisión consiste en no establecer límites claros y precisos para la reelección de los miembros de los Ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara. Al respecto, sostiene que el actual sistema normativo no toma en consideración la variable de la reelección de alcaldes de los núcleos de población o zonas conurbadas en donde confluyen dos o más Municipios, lo que vulnera el principio de reelección municipal establecida en las fracciones I y IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

Señala, que se trata de una omisión de ejercicio potestativo, que da pauta para que la reelección pueda darse de manera indefinida en esa zona conurbada cambiando de un Ayuntamiento a otro, bajo la justificación de que las reelecciones municipales son en Ayuntamientos distintos, debiendo limitarse por lo menos en la zona metropolitana de Guadalajara, para que cualquiera de esos funcionarios de elección popular de los Municipios que conforman esa zona, solamente



puedan ser reelectos en dos periodos, esto es, máximo seis años, sin distinguir entre las postulaciones de los Ayuntamientos.

Ahora, el accionante aduce que es inconstitucional la supuesta omisión legislativa en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Local y el artículo 12, numerales 1, 4, 6, del Código Electoral de la entidad, que establecen lo siguiente:

"Artículo 73. El Municipio Libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

"...

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 1 de julio de 2020)

"IV. Las personas electas para ocupar la presidencia, regidurías y sindicatura de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa en los términos de las leyes respectivas, **podrán ser postulados, por única vez, al mismo cargo para el período inmediato siguiente.** La postulación para ser reelecto solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado originariamente, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; la ley electoral establecerá las normas aplicables. En el caso de los municipes que sean electos como independientes, podrán postularse para la reelección solamente con su misma calidad y no podrán ser postulados por un partido político, a menos que demuestren su militancia a ese partido político antes de la mitad de su mandato.

"Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la designación que se les dé, podrán ser electos para el período inmediato.

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 1 de julio de 2020)

**"Tratándose de la presidenta o del presidente municipal, síndica o síndico que pretendan ser postulados para un segundo periodo deberán separarse**



**del cargo al menos con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral."**

"Artículo 12

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

**"1. Los presidentes o presidentas municipales, regidores o regidoras y síndicos o síndicas podrán ser postulados, al mismo cargo, para el periodo inmediato siguiente.**

"...

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

"4. En el caso de municipales electos como candidatos o candidatas independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad de candidatura independiente, salvo que se afilie y demuestre su militancia en un partido político antes de la mitad de su periodo, caso en el que si podrá postularse para reelección por dicho partido.

"...

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

"6. Tratándose de la presidenta o el presidente municipal y la síndica o el síndico que pretendan ser postulados para un segundo periodo deberán separarse del cargo al menos con noventa días de anticipación al día de la jornada electoral."

Como se dijo, los argumentos esgrimidos por el accionante son **infundados**, en principio debido a que conforme al criterio definido por este Alto Tribunal las omisiones legislativas que pueden considerarse contrarias a la Constitución Federal son solamente las referidas a un ejercicio obligatorio, pues sólo éstas pueden ser exigidas al legislador, mientras las de ejercicio optativo quedan dentro de la libre configuración y la soberanía de las entidades federativas, en ese sentido, si el propio accionante advierte que la supuesta omisión que acusa es de ejercicio opcional para el legislador local, en tanto que es evidente que el Constituyente Permanente y el legislador locales, sí establecieron la regulación relativa a la reelección de los miembros de los Ayuntamientos, sin que el accio-



nante la cuestión, en tanto que sólo aduce que debió establecerse el supuesto relativo a la reelección de los miembros de los Ayuntamientos de los Municipios de la zona conurbada de Guadalajara, siendo que no existe una obligación constitucional al respecto, como se evidenciará más adelante y como se advierte de los propios planteamientos del accionante, en tanto no señala algún mandato constitucional al respecto.

En efecto, respecto de las omisiones legislativas en acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno, ha sostenido que los órganos legislativos cuentan con facultades de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente. Así lo establece la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber



ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (No. Registro: 175872. Jurisprudencia. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, febrero de 2006. Tesis: P./J. 11/2006. Página 1527).

En la especie, como se señaló en el considerando de improcedencia, la omisión legislativa que se combate es clasificable como "relativa" y, conforme a lo antes expuesto, "de ejercicio potestativo", por lo que no resulta exigible en sede constitucional su ejercicio por parte del legislador local.

Aunado a ello, debe señalarse que, en México, con la denominada reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se incorporó al texto de la Constitución Federal, entre otras cuestiones, que las entidades deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no supere los tres años (artículo 115, fracción I, párrafo segundo).

Al respecto, este Tribunal Pleno de manera reiterada ha determinado que los Congresos Locales **gozan de libertad de configuración legislativa** para establecer las bases de la organización política de cada Estado, en particular por lo que a la materia de la reelección se refiere, como una delimitación del contenido del derecho a ser votado, siempre y cuando se acaten las estipulaciones que la Constitución Federal establece.



Así, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, estableció que la elección de los poderes públicos representativos –como característica de la soberanía estatal– debe respetar el contenido de los artículos 115 y 116 de la Constitución General, en específico, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, están sujetos a la observancia de los derechos fundamentales y deben garantizar que las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos sean realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que la soberanía estatal tiene como límite infranqueable los principios de la Constitución General según fue dispuesto en sus artículos 40 y 41.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 13/2015, este Tribunal Pleno señaló que la libertad configurativa no significa que las Legislaturas Locales puedan apartarse de los principios democráticos establecidos en la Constitución General.

Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,<sup>69</sup> en el análisis de las **condiciones y requisitos para la reelección de los miembros de un Ayuntamiento**, sostuvo que a partir de que se instauró en el ordenamiento jurídico mexicano la posibilidad de reelección de miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, de los legisladores locales y de los integrantes de los Ayuntamientos, este último supuesto, regulado en el artículo 115 de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen la obligación de integrar a sus Constituciones Locales el principio de reelección de esos presidentes municipales, regidores y síndicos para el mismo cargo, en los siguiente términos:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

<sup>69</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis, en cuanto al tema se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIV, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de los miembros de un Ayuntamiento, consistente en reconocer la validez del artículo 139, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.



como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva **para el mismo cargo** de presidentes municipales, regidores y síndicos, **por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."**

Los condicionantes que se impusieron fueron que los mandatos de los Municipios no excedieran de tres años y que, en caso de que el respectivo miembro del Ayuntamiento pretenda reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo legislativo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.

Así, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento elegido popularmente de forma directa, integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que las leyes locales determinen. En ese orden, en dicho precedente se señaló que la peculiaridad del párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, modificado a partir de la denominada reforma político-electoral, es que **se implementó la elección consecutiva de los presidentes, síndicos y regidores de los Ayuntamientos hasta por un periodo adicional.**

Lo anterior, como una modalidad del contenido del derecho a ser votado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se estableció



la posibilidad de que cualquiera de los miembros de un Ayuntamiento pueda ser elegido por un periodo adicional consecutivo, siempre que el periodo de mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. Aclarando que ello deberá ser previsto en las Constituciones de los Estados.

Luego, se dijo que debía determinarse cuáles eran las condiciones y los requisitos para llevar a cabo esa elección consecutiva; al respecto se dijo que **la Constitución Federal no da mayores pautas al respecto, dejando libertad configurativa a las entidades federativas para establecer la mayoría de las reglas operativas**; sin embargo, establece como un requisito *sine qua non* que la "postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato".

Atento a ello, el Tribunal Pleno interpretó que de esa disposición constitucional federal, que las entidades federativas tienen que asegurar en sus normas fundamentales locales, que los presidentes municipales, regidores y síndicos pueden elegirse consecutivamente por un periodo adicional, cuando su **primer periodo no fue mayor a tres años**, lo que conlleva que pueden hacerlo a través de un partido político o de manera independiente, aunque ello no se desprenda de manera expresa del precepto constitucional, pues si el propio ordenamiento jurídico local permite que existan planillas de candidatos independientes a miembros del Ayuntamiento, resulta lógico que puedan elegirse por un periodo adicional consecutivo mediante la misma figura electoral.

No obstante, el Texto Constitucional Federal **establece dos condicionantes expresas que limitan el derecho de los miembros del Ayuntamiento a ser reelegidos**. La **primera** consiste en que, si fueron electos en el cargo como candidatos de un partido o varios partidos políticos, la nueva postulación consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los otros partidos de la coalición que lo hayan postulado. La **segunda** condición radica en que, si se desea postularse por otro partido político, el respectivo municipio tendrá que haber renunciado al partido o partidos que lo postuló o haber perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En suma, de conformidad con los precedentes de este Tribunal Pleno, **cada Estado cuenta con libertad de configuración para establecer los términos**



**de la reelección de los miembros del Ayuntamiento**, en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre que respete los parámetros y límites señalados en la Constitución General.

En ese sentido si, en las disposiciones reclamadas, conforme a los cánones constitucionales recién referidos, por un lado, establece el **aspecto temporal**, al sostener que podrán ser postulados, **por única vez**, al mismo cargo para el periodo inmediato siguiente; destacando que en cuanto a la estipulación relativa contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, relativa a que dicha reelección se podrá establecer siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años, en la fracción III del artículo 73 de la Constitución Local,<sup>70</sup> se establece que las personas electas para ocupar presidencia, regidurías y sindicatura durarán en su encargo tres años, lo cual resulta acorde con el mandato constitucional.

Asimismo, conforme con los límites referidos en párrafos anteriores, se establece que si los munícipes fueron electos en el cargo como candidatos de un partido o varios partidos políticos coaligados, la nueva postulación consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los otros partidos de la coalición que lo hayan postulado; y si se desea postular por otro partido político, tendrá que renunciar al partido que lo postuló o haber perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En ese sentido, resulta inexistente la omisión legislativa impugnada por el accionante, pues incluso su impugnación parte de la falsa premisa que los Municipios que forman parte de la zona conurbada de Guadalajara, de alguna manera han sufrido una modificación en su concepción como entidades independientes, llegándose a configurar como un ente distinto a la propia estructura municipal en general, por ello es que, considera necesario que exista una normatividad específica para regular la figura de la reelección respecto a tal zona conurbada; sin embargo, debe puntualizarse que el hecho de que diversos

---

<sup>70</sup> "III. **Las personas electas para ocupar presidencia, regidurías y sindicatura durarán en su encargo tres años.** Iniciarán el ejercicio de sus funciones a partir del 1o de octubre del año de la elección y se renovararán en su totalidad al final de cada periodo. Los Ayuntamientos conocerán de las solicitudes de licencias que soliciten sus integrantes y decidirán lo procedente; ..."



Municipios hayan sido considerados como conurbados en términos de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Federal,<sup>71</sup> de ninguna manera implica que se transformen en un ente distinto al Municipio y sus Ayuntamientos en un sistema de gobierno diverso al regulado en el propio artículo 115 de la Constitución Federal, en tanto que tal figura sólo se refiere a la planeación y coordinación entre los distintos gobierno municipales, tanto en la prestación de servicios públicos como en el desarrollo de tales centros.

Por ello es evidente que las disposiciones relativas a los Municipios en general y, específicamente, en el tema relativo a la reelección son obligatorias para todos los Municipios de la entidad, incluyendo los que conforman la zona conurbada de Guadalajara, sin que deba establecerse una legislación específica para éstos.

En ese sentido es inexistente la omisión legislativa respecto de la fracción IV del artículo 73 de la Constitución del Estado de Jalisco, así como del artículo 12, numerales 1, 4 y 6, del Código Electoral de ese Estado, que impugna el partido accionante.

DÉCIMO PRIMERO.—**Tema 5. Cláusula de gobernabilidad.** El partido político local Somos de Jalisco, en su **sexto concepto de invalidez**, arguye que el Congreso del Estado omitió derogar con las reformas a los artículos **19, fracción III, y 20, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco, la llamada "cláusula de gobernabilidad"**, la cual ya ha sido declarada inconstitucional a nivel federal, violando el principio de proporcionalidad y pluralidad que establecen los artículos 40, 54, fracción V, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Constitución Local.

Estima que los artículos 19, fracción III, y 20, numeral 1, del Código Electoral Local, privilegian al partido político que haya obtenido la mayor proporción de votos en las elecciones, concediéndole un porcentaje mayor de escaños de

<sup>71</sup> "... VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."



los que corresponderían de manera directa con relación al porcentaje de votos favorables, pues **adiciona cinco puntos** porcentuales al partido que obtenga el porcentaje más alto.

Así, sostiene que en Jalisco se regula la asignación de diputados plurinominales en dos procedimientos: uno que privilegia al partido de más alta votación y otro en el que intervienen los demás partidos políticos con la asignación del resto de las diputaciones.

Dichos argumentos son **fundados**; pues, al respecto es importante resaltar que el quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, fue motivo de reforma el artículo 54 de la Constitución Federal, en la que se estableció la denominada "cláusula de gobernabilidad" principalmente en los incisos c) y d) de la fracción IV, del numeral en cita; que establecía lo que sigue:

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

"...

"IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

"...

"C) Si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, **al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y**

"D) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa. ..."



Dicha reforma, consistió básicamente en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de **governabilidad unilateral**.

Posteriormente, **dicha cláusula fue suprimida** mediante reforma a la fracción IV del artículo 54 constitucional, publicada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, para quedar con la redacción siguiente:

"... IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios; ..."

Así, a partir de la modificación constitucional, se estableció como regla general del sistema actual, la **governabilidad multilateral**, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano.

Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2000, distinguió precisamente entre "governabilidad unilateral" y "governabilidad multilateral" conforme a la exposición anterior, lo cual culminó en la tesis de jurisprudencia de rubro: "CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOVERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOVERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES)."<sup>72</sup>

<sup>72</sup> [J] Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIII, mayo de 2001; Materia constitucional; tesis: P./J. 73/2001; página: 625. "A partir de 1963 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido importantes reformas, principalmente en sus artículos 41, 52, 54 y 116, que en el sistema político electoral han tenido la finalidad de lograr una mayor participación de los partidos políticos en la vida democrática del país. Dentro de esa directriz, respaldada por las fuerzas populares, se introdujo, primero, la figura de los 'diputados de partido', que permitía



Posteriormente, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011,<sup>73</sup> al analizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional establecida en el Código Electoral del Estado de Colima, determinó que el establecimiento de la llamada cláusula de gobernabilidad, era violatorio de lo dispuesto en el diverso 116, fracción II, de la Constitución Federal, así como lo establecido en las bases generales que al interpretar el artículo 54 constitucional, ya había establecido esta Suprema Corte, respecto de la designación de diputados por el principio de representación proporcional.

Lo anterior, en virtud de que para llevar a cabo esa asignación, la norma cuestionada tomaba en cuenta las constancias de mayoría y no atiende a la votación efectiva, cuando constitucionalmente, los principios de mayoría relativa y representación proporcional, son sistemas de asignación independientes entre sí.

Se señaló que la Norma Constitucional establece la obligación para las entidades federativas de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En relación con esos principios precisó que la representación proporcional es el principio de

---

destinar un número determinado de escaños en el Congreso de la Unión a los partidos que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de votación nacional en las elecciones. Esta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación. No obstante, aún existía la llamada 'cláusula de gobernabilidad' que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica."

<sup>73</sup> Resuelto en sesión del uno de diciembre de dos mil once. En relación con este punto, fue aprobado por unanimidad de votos.



asignación de curules, por medio del cual, se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños **proporcional al número de votos emitidos en su favor.**

En ese tenor, se dijo que **la introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad,** así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Se refirió también, que los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones; así la decisión de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario, ha permitido que este sistema se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

Así pues, en esa ocasión, señaló que de conformidad con los principios rectores fundamentales, las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, **sin que exista obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios;** de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local; lo que se dijo, resultaba acorde con la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010.<sup>74</sup>

Ahora bien, resulta importante lo resuelto en la señalada acción de inconstitucionalidad 26/2011, pues al analizar el régimen electoral de Colima, en la

<sup>74</sup> Resuelto en sesión del veinticinco de octubre de dos mil diez. El resolutive segundo, que hace referencia a las normas impugnadas, fue aprobado por unanimidad de votos.



asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se determinó que las normas impugnadas del Código Electoral de ese Estado, incumplían con el objetivo del principio de representación proporcional, porque **no garantizaban la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, al establecer un modelo de representación proporcional que sólo tomaba en cuenta al partido que obtuvo la mayoría de triunfos en los distritos**, y que excluía a los demás partidos políticos con derecho a participar; esto pues, hacía depender de las constancias de mayoría la asignación de curules, sin tomar en consideración los resultados de la votación, **restringiendo así, indebidamente, a los otros partidos el acceso, en condiciones generales de igualdad**, a la asignación de diputaciones de representación proporcional, lo que vulneraba la unidad e igualdad del sistema electoral.

Así pues, se señaló que los vicios de inconstitucionalidad del artículo combatido, se traducían en una restricción indebida para que todos los partidos políticos puedan acceder en condiciones generales de igualdad a la asignación de diputaciones de representación proporcional en el Congreso del Estado de Colima, lo que traía como consecuencia la inconstitucionalidad de las porciones normativas.

Ahora bien, como se determinó en el considerando quinto, los reclamos del partido promovente se entienden como una impugnación directa –no así como una omisión legislativa–, de forma que es claro que está impugnando el contenido normativo de los preceptos locales; en concreto, cuestiona el establecimiento de la llamada cláusula de gobernabilidad que a su juicio se establece en los preceptos impugnados.

Así pues, en el caso de las normas impugnadas se tiene que las mismas establecen lo siguiente:

### **Código Electoral del Estado de Jalisco**

#### Capítulo tercero

Asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional



"Artículo 19

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:

**"III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputaciones que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y"**

"Artículo 20.

"1. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se **aplicará el procedimiento siguiente:** del número de diputaciones asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que **ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva**, así como el número de diputaciones que ya fueron asignados a los partidos que obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida."

Ahora bien, retomando los argumentos vertidos por el partido accionante; en suma, sostiene que la regulación normativa, por lo que hace a la asignación de diputados plurinominales, se prevé un procedimiento que privilegia al partido de más alta votación, lo que quebranta el sistema mixto establecido en la Constitución Federal; argumento que se **estima fundado**.

Lo anterior, pues, por un lado, de la lectura de los artículos 19, fracción III, y 20, numeral 1, del Código Electoral, de los criterios para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se advierte la previsión relativa, que **al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignan diputaciones hasta alcanzar el número total de diputaciones que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales.**



Para explicar lo anterior, se tiene que, conforme al sistema mixto, las Legislaturas de los Estados se conforman por los que resultan de la **mayoría relativa**, y los asignados por **representación proporcional**.

Conforme al principio de mayoría relativa, el partido político que obtenga el mayor número de votos emitidos, tiene esa representación, mientras que el principio de representación proporcional, tiene como fin que las minorías puedan ser escuchadas, lo que sustenta una de las bases democráticas del Estado Mexicano como fue expuesto en líneas anteriores.

Así pues, conforme a la citada norma, **el partido político que obtuvo la mayoría relativa** por haber obtenido el porcentaje más alto de la votación efectiva, también tendrá la oportunidad bajo el principio de representación proporcional, de obtener la **mayoría de dichos escaños**.

Así, a modo de ejemplo, un partido que obtenga el cincuenta por ciento de la votación por mayoría relativa, tendrá el número de diputados por el principio de representación proporcional que equivalga a dicho cincuenta por ciento, más cinco puntos, esto es, el equivalente al cincuenta y cinco por ciento de los diputados por el principio de representación proporcional, **lo que a todas luces resulta contrario a las bases y al sistema mixto establecido en la Norma Fundamental del Estado Mexicano y la propia Constitución del Jalisco**.

Lo que además, no resulta acorde con las bases relativas a la sobre y subrepresentación de los partidos políticos al interior de los Congresos Locales, contenida en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, que precisa que: "**... Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido**



*político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales".*

Las cuales, se recogen en el artículo 20, fracción IV, de la Constitución Local, el cual ordena que: "En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida." y la fracción V, que dispone que: "Ningún partido político podrá acceder a más de veintitrés diputaciones por ambos principios;"

Por lo que, atendiendo al modelo mixto establecido como obligatorio por la Constitución Federal, en la integración de los Congresos Locales, se determina que las porciones normativas señaladas, contenidas en los preceptos impugnados, resultan violatorias de lo establecido en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, vulnerándose con ello el principio de certeza electoral, consagrado en la fracción IV, inciso b), del propio precepto constitucional en cita.

Así, ante lo fundado de los argumentos, se declara la invalidez de los artículos 19, numeral 1, fracción III, y 20, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco, este último en la porción normativa que dice: "**el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como ...**", para quedar como sigue:

"Artículo 20.

"2. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se aplicará el procedimiento siguiente: del número de diputaciones asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como el número de diputaciones que ya fueron asignados a los partidos que obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida."

**DÉCIMO SEGUNDO.—Tema 6. Requisitos para el registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional.** En el concepto de



invalidez séptimo de la demanda del partido Somos de Jalisco, se solicita la invalidez de las fracciones I y III del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y los incisos b), c), d) y e) de la fracción II del artículo 19 del Código Electoral del Estado de Jalisco; lo anterior, al contravenir los artículos 1o., 35, fracción II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 23, punto 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El texto de los preceptos combatidos es el siguiente:

Constitución Política del Estado de Jalisco

"Artículo 20. La ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de las diputadas y diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases:

**"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputaciones de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales;**

"II. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido, de conformidad a las disposiciones federales.

"Adicionalmente, todo partido político que alcance cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida, tendrá derecho a participar en el procedimiento de asignación de diputados según el principio de representación proporcional;

**"III. A los partidos políticos que cumplan con lo señalado en la fracción I y el segundo párrafo de la fracción II anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatas y candidatos, les podrán ser asignados (sic) diputaciones por el principio**



**de representación proporcional, de acuerdo con su votación obtenida. Para tal efecto, de la votación válida emitida se restarán los votos de candidatas y candidatos independientes y los de aquellos partidos que no hubieren alcanzado el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida; en la asignación se seguirá el orden que tuviesen las candidaturas en la lista correspondiente. Siempre respetando el principio de paridad. La ley desarrollará los procedimientos y fórmulas para estos efectos; ..."**

Código Electoral del Estado de Jalisco

"Artículo 19

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

"II. Una vez realizada la distribución señalada en el párrafo anterior, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido político que:

"a) Alcance por lo menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para esa elección;

**"b) Registre fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en cuando menos catorce distritos electorales uninominales;**

**"c) Conserve, al día de la elección, el registro de al menos catorce fórmulas de mayoría relativa;**

**"d) Registre la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional;**



**"e) Conserve al día de la elección, el registro de por lo menos, dos terceras partes de la lista de candidaturas a diputaciones de representación proporcional; y**

"f) Los requisitos a que se refieren los incisos b) y c) no aplicarán a los partidos políticos en lo individual, cuando participen en el proceso electoral de manera coaligada."

Para el partido político promovente, el legislador impuso diversas condiciones para participar en el procedimiento de registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional; asimismo, reconoce que aun cuando se tiene libertad configurativa en este tema, los requisitos deben ser razonables, lo que no se cumple en el caso.

Refiere que aun cuando cumpla con el porcentaje de votación total emitido, no se le asignarían diputaciones por ese principio, si no cumple además con los siguientes requisitos:

i) Tener registrado candidatos a diputados de mayoría relativa, en por lo menos, dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales.

ii) Registrar fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, en cuando menos, catorce distritos electorales uninominales y conservar su registro al día de la elección;

iii) Registrar la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional y conservar el registro de dos terceras partes al día de la elección.

En consecuencia, estima que se limitan los derechos a la igualdad y a ser votado, toda vez que los requisitos constituyen obstáculos, con los que no se toma en cuenta que la distribución se hace con base en los votos emitidos a nivel estatal y se le resta valor a éstos; por ello, la única justificación para limitar el derecho a obtener diputaciones por el principio de representación proporcional, consiste en obtener el porcentaje establecido para ello.



No pasa inadvertido que en el concepto de invalidez, el partido accionante se refiere al tres por ciento de la votación total emitida y en otras ocasiones al tres por ciento de la votación válida; sin embargo, se estima que en realidad se refiere al requisito previsto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que el motivo de inconformidad radica en todo momento sobre el procedimiento de asignación de diputaciones para el principio de representación proporcional, en el cual se necesita cumplir con los requisitos que impugna y tener el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida. El tres por ciento de la votación válida sólo es para repartir un curul por ese principio, pero no para participar en todo el procedimiento de registro y asignación, en el entendido que justo el tres punto cinco por ciento, se refiere al proceso que se duele.

Ahora bien, como se determinó en el considerando quinto, los reclamos del partido promovente se entienden como una impugnación directa –no así como una omisión legislativa–, de forma que es claro que está impugnando el contenido normativo de los preceptos locales; en concreto, cuestiona la razonabilidad de los requisitos establecidos por el legislador tanto en la Constitución, como en el Código Electoral Local.

Para resolver el planteamiento del promovente, en primer lugar, se retoman los pronunciamientos que este Tribunal Pleno ha hecho en diversos precedentes,<sup>75</sup> en torno al sistema electoral mexicano mixto implementado para la elección de diputaciones:

- Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, y prevén en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno;

<sup>75</sup> Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad: a) 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; b) 26/2011 y su acumulada 27/2011; c) 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012; d) 65/2014 y su acumulada 81/2014; e) 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; f) 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015; g) 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; h) 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 58/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015; y i) 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017.



- Los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal contemplan, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días;

- Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada;

- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor; es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; la introducción de este principio obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple;

- Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia;

- En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete; la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamen-



te un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo, y la diversa reforma de mil novecientos setenta y dos introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello, pero el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario;

- El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, propicia el acercamiento entre candidato y elector, con lo que puede permitirse al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido;

- El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión;

- La decisión del órgano reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con **predominante mayoritario** a partir de mil novecientos setenta y siete ha permitido que este último se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales;

- El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate, por su parte, el de "circunscripción plurinominal" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (que significa más de uno);



- Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis se determinó que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país;
- Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal obliga a los Estados a integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional);
- Las Legislaturas de los Estados deben introducir la representación proporcional en su sistema electoral local, aunque no tienen la obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, **reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino sólo de establecerlos dentro del ámbito local**, sujetándose sólo a las bases con la fijación de límites de sobre y subrepresentación.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno también ha reconocido que la libertad configurativa no es absoluta, de forma que los Estados tienen prohibido imponer barreras legales contrarias a la Norma Fundamental. Así, las entidades federativas deben atender al sistema integral previsto en la Constitución General y a su finalidad, y en consecuencia, deben considerar la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política; de ahí que, cada entidad debe valorar sus condiciones particulares y regular de forma que considere pertinente –aspectos como combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional– siempre que se garantice la efectividad del sistema mixto y, en cada caso concreto, será susceptible de análisis por esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad.

Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno estima que los requisitos relativos a tener registrados candidatos a diputados de mayoría relativa, en por lo menos dos terceras partes de distritos estatales uninominales (catorce) y conservar su



registro al día de la elección, así como registrar la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional y conservar el registro de las dos terceras partes al día de la elección, se estima que es razonable a la luz del sistema político al que se aspira; lo anterior, ya que de conformidad con el artículo 41, tercer párrafo, fracción I, los partidos políticos tienen como fin **promover la participación en la vida democrática**, fomentar el principio de paridad de género, **contribuir a la integración de los órganos de representación política**, y como organizaciones ciudadanas, **hacer posible su acceso al ejercicio del poder público**.<sup>76</sup>

El hecho de exigir estos requisitos no debe verse como que sólo los partidos mayoritarios tienen la fuerza y recursos para cumplir con tal aspecto, sino como un motor para que los partidos políticos busquen una mayor presencia; en efecto, la medida trata de estimular la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios, lo cual redundará en una postura activa por parte de los agentes políticos.

Si bien es cierto que, el porcentaje al que alude el promovente es necesario para acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación

<sup>76</sup> "Artículo 41. ...

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

**"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.**

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."



proporcional, lo cierto es que, atiende a acreditar que el partido político cuenta con un respaldo suficiente –no para efecto de resultar vencedor de la elección– de una minoría que necesita ser escuchada en un sistema democrático y plural como el nuestro, también se hacen fundamentales las medidas que incentiven que estas minorías representen una parte significativa del electorado, de forma que esas minorías no den por hecho que procede el beneficio de escaños sin más esfuerzo.

Asimismo, no se estima desmedido, ni que haga nugatorio el derecho de las minorías el hecho de registrar y conservar dos terceras partes de diputaciones por el principio de mayoría relativa –catorce, tomando en cuenta que existen veinte distritos uninominales–, así como registrar dieciocho diputaciones por principio de representación proporcional –que corresponden al total de curules por ese principio– y de éstas conservar doce al día de la elección; esto, en tanto que el proceso establecido en el código local, prevé que ante determinadas omisiones en el registro, es posible subsanarlas previo a la negativa o pérdida del mismo, e incluso, es posible sustituir candidaturas.

En ese sentido, no se advierte vulneración a los derechos de igualdad y a votar, en sus vertientes activa y pasiva, consagrados en los artículos 1o. y 35, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23, punto 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>77</sup> y, por ende, tampoco la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de la Norma Fundamental.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."  
"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

"Artículo 23. Derechos políticos



Por lo expuesto, se concluye que los requisitos son razonables, de forma que no vulneran el derecho a ser votado de las minorías y, en consecuencia, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como el diverso 19, numeral 1, fracción II, incisos del b) al e), del Código Electoral del Estado de Jalisco.

**DÉCIMO TERCERO.—Tema 7. Violación al principio de igualdad y no discriminación.** En su **octavo concepto de invalidez**, el accionante alega que los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20, y el procedimiento legislativo que les dio origen, violan el principio de igualdad y no discriminación **en perjuicio del partido Somos de Jalisco**, pues del cúmulo de los artículos reformados únicamente buscan atacar y disminuir los derechos de los partidos políticos locales de Jalisco.

Ello, pues tienen como finalidad disminuir los derechos del propio partido político; siendo relevantes los antecedentes que surgen de las contradicciones de tesis 125/2020 y 126/2020 del índice de este Alto Tribunal, en los que se ventila toda la cadena impugnativa que el partido accionante tuvo que agotar para que se le otorgara financiamiento público, en tanto que los Poderes Ejecutivo y Legislativo (representados en su mayoría por el Partido Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional) del Estado de Jalisco, han mermado sus derechos políticos, a tal grado de que a pesar de tener el registro como partido político no se ha recibido un solo peso de financiamiento público estatal.

---

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y ..."

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; ..."

<sup>78</sup> "Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



Dichos planteamientos **son infundados** debido a que, como lo ha reiterado este Tribunal Pleno en diversos precedentes, conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad constituye **un medio de control abstracto** promovido en interés de la regularidad constitucional y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada.

Así, por la propia naturaleza de este medio de control constitucional, en el que no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución General de la República de manera abstracta, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares.

En ese sentido, no resulta procedente realizar el análisis de constitucionalidad planteado, ya que la impugnación de las normas generales reformadas mediante los decretos impugnados se hace depender de su situación particular; máxime que lo relativo a la inconstitucionalidad del financiamiento público contemplado en diversos preceptos reformados mediante los decretos aludidos es objeto de impugnación y análisis en el apartado correspondiente.

Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 32/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES."<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 2501. "Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, pues acorde con la jurisprudencia P./J. 129/99 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.', al ser un tipo especial de procedimiento cons-



DÉCIMO CUARTO.—**Tema 8. Violación a la libertad de expresión y a los principios de progresividad y proporcionalidad.** El partido político Morena, señala que los artículos 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como los artículos 260, párrafo segundo y 449 Bis, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, transgreden los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, al ser contrarios al derecho humano de libertad de expresión, y los principios de progresividad y proporcionalidad, ya que se incluyen otros sujetos protegidos en contra de la calumnia, además de personas.

Lo anterior en virtud de que, el artículo 260, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Jalisco, sostiene que en la propaganda político electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a **las instituciones y a los propios partidos.**

Asimismo, el artículo 449 Bis, fracción XIII, del código en mención, dispone que constituye infracción de los aspirantes, precandidatos y candidatos de partido político, la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las **personas, instituciones o partidos.**

Aduce que, tomando en consideración que, en el ámbito político electoral, la libertad de expresión adquiere una connotación más amplia y relevante dado que constituye una piedra angular en el ejercicio de los derechos políticos electorales, resulta inaceptable cualquier tipo de restricción que no se encuentre contemplada en la Constitución Federal.

---

titucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares. Por tanto, los conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares concretos deben calificarse de inoperantes, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla."



Son **fundados** los argumentos anteriormente referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En principio cabe precisar, dado el sobreseimiento decretado en el considerando tercero, el artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, no será materia de estudio en este apartado; por lo que, los preceptos impugnados materia de estudio, establecen lo siguiente:

### "Artículo 260

"1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el párrafo 1 del (sic) artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Reformado, P.O. 1 de julio de 2020)

"2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos deberán abstenerse de expresiones **que calumnien a las instituciones, a los propios partidos**, o a las personas que discriminen o que constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de la ley general, este código y las leyes en la materia. El Consejo General del Instituto Electoral y la comisión de quejas y denuncias estarán facultadas para solicitar al Instituto Nacional Electoral, ordene la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma.

"En el caso de propaganda que se difunda en medios distintos a radio y televisión, ordenará el retiro de cualquier otra propaganda.

"3. ...

"4. ..."

### "Artículo 449 Bis

"1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente código:



"...

(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"**XIII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones **que calumnien a** las personas, **instituciones o los partidos políticos** o constituya violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."

Ahora bien, para analizar el tema planteado, debe destacarse lo señalado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte,<sup>80</sup> en cuanto al tema "Límites a la libertad de expresión relativos a denigrar", sostuvo que:

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. Siendo un tema recurrente en nuestra jurisprudencia.

En ese sentido, conviene recordar lo sostenido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014;<sup>81</sup> 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014;<sup>82</sup> 90/2014;<sup>83</sup> 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;<sup>84</sup> 50/2015 y sus

<sup>80</sup> Por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Piña Hernández, con precisiones; la señora Ministra Ríos Farjat, con matices sobre las consideraciones, al igual que el señor Ministro Laynez Potisek; y voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán.

Se declaró la **invalidéz** de las porciones normativas reclamadas que dicen "*denigren*" de los artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral local (al ser estas porciones las exclusivamente cuestionadas por el partido político).

Como se advierte, en este precedente se analizaron normas en las que se señalaba una cuestión similar, en la porción normativa "*denigren*" y se declaró la inconstitucionalidad de dichas porciones normativas, ya que no se impugnó la parte que se analiza en este asunto.

<sup>81</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

<sup>82</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

<sup>83</sup> Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

<sup>84</sup> Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán y la Ministra Luna Ramos.



acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>85</sup> y 133/2020, entre otras, el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral, así como las expresiones de partidos, aspirantes, candidatos y otros actores electorales, es la modificación que el Poder Constituyente Permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

El texto antes de la reforma establecía que: "*en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas*". Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: "*En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas*".<sup>86</sup> En otras palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, **mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar**.

Ante esa coyuntura, en los distintos precedentes se han preguntado si las entidades federativas pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o, en algunos casos, realizar meras expresiones, que "denigren" u "ofendan" a las demás instituciones o partidos políticos. Las respuestas han sido **negativas**. Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente, cuando se lleva a cabo en el área política y electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución Federal; a saber, sólo

<sup>85</sup> Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>86</sup> En el procedimiento de reforma constitucional, la porción normativa "*denigren a las instituciones y a los partidos políticos*" quiso ser retomada durante el debate en la Cámara de Diputados. La diputada Alliet Mariana Bautista Bravo propuso que en el artículo 41, base III, apartado C, se estableciera que "*en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos a favor de sus candidatos, así como a los que realicen los candidatos independientes, según sea el caso, deberán abstenerse de expresiones que afecten la imagen y el prestigio de los partidos políticos, así como de los candidatos a cargos de elección popular por parte de los mismos y aquellos que tengan el carácter de independientes, de conformidad con lo establecido en esta constitución y en la legislación aplicable*", pero su propuesta fue rechazada.



se acepta una prohibición consistente en que los partidos y candidatos deberán abstenerse, en su propaganda política o electoral o en sus meras expresiones, a realizar expresiones que calumnien a las personas.

El precedente más exhaustivo que se tiene al respecto es la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**.<sup>87</sup> En ésta se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz, en los que se regulaban, tanto prohibiciones para los candidatos independientes de realizar cierto tipo de expresiones como obligaciones relativas a la propaganda política o electoral, llevada a cabo por partidos políticos o candidatos independientes.

El Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas de estos preceptos **que aluden a sujetos distintos a las "personas"** y que prohíben ejercicios de la libertad de expresión diferentes a la "calumnia", como son las "ofensas", la "difamación" o cualquier otra expresión que "denigre". Para ello, se aplicó un escrutinio estricto de constitucionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

"Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

<sup>87</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 70, fracción V, en las porciones normativas que indican ", difamación o que denigre", "ciudadanos, aspirantes o precandidatos," e "instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos", 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan "ofensas, difamación,", "o cualquier expresión que denigre", "otros candidatos, partidos políticos," e ", instituciones públicas o privadas", 315, fracción IV, en la porción normativa que refiere "que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", y 319, fracción XII, en la porción normativa que enuncia ", instituciones o los partidos políticos", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.



"Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en proceso comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

"De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

"La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que *'la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7o. constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que 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.'*

"Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que *'en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que*



*justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar –el discurso político– es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.'*

*"Precisándose también que 'los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia–.'*

"Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

"Asimismo, es necesario tener presente que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una '*sociedad democrática*'.

"Así, la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz a los partidos políticos y a los candidatos independientes consistente en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos, constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y candidaturas independientes, que conforme a los precedentes, debe someterse



a un escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

"Este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, a los partidos políticos **no supera un test de escrutinio estricto** y, por tanto, es inconstitucional."

En este sentido, tomando en cuenta el parámetro descrito y utilizando las premisas y metodología de análisis descritas en los precedentes invocados, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que las porciones normativas reclamadas son inconstitucionales.

Lo anterior, toda vez que en el primer artículo (260, párrafo segundo) señala que en la propaganda político electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien **a las instituciones y a los propios partidos**.

El segundo precepto (449 Bis, fracción XIII) dispone que constituye infracción de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular, la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, **instituciones o los partidos políticos**.

Como se advierte, los preceptos impugnados al prever como supuesto de sanción que la propaganda política o electoral calumnie a los partidos políticos o a las instituciones, devienen inconstitucionales, ya que como quedó precisado en los precedentes invocados, la protección constitucional de no calumniar, sólo protege a las personas, de ahí que no se puedan incluir válidamente a **diversos sujetos distintos a las "personas"**.

Ello en virtud de que, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución, sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.



Tal como se resolvió en la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015**, donde señaló que no existe en la Constitución una **finalidad imperiosa** que justifique excluir de la propaganda política y electoral las expresiones que denigren **a las instituciones y a los partidos políticos** ya que el artículo 41, base I, apartado C, establece una restricción al derecho de libertad de expresión de partidos políticos, relativa a que en la propaganda política o electoral que emitan los partidos políticos y candidatos deberán abstenerse **únicamente de expresiones que calumnien a las personas, mas no que se lleven a cabo actos diversos, en el ejercicio de la libertad de expresión, de los partidos políticos y los candidatos.**

Pues, se dijo, en todo caso la medida no tiene cabida dentro del artículo 6o. constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En efecto, la propaganda política o electoral que calumnie a las instituciones o los partidos políticos no ataca *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ése sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de propaganda política o electoral que calumnie a las instituciones o partidos políticos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo 23/2013 en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados.<sup>88</sup> De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6o. constitucional. En el caso que nos

---

<sup>88</sup> Foja 91.



ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado, sin analizar un caso concreto de propaganda política o electoral.<sup>89</sup>

En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que calumnien o denigren a **las instituciones y a los partidos políticos**, no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6o. constitucional.

Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que de cualquier individuo privado.<sup>90</sup>

Además, porque la restricción al contenido de la propaganda política o electoral, no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que los partidos políticos pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Además, al restringir la expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes se limita el debate público, pues éste requiere que partidos y candidatos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones.

Debe precisarse que, al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 133/2020 y 140/2020 y sus acumuladas; este Tribunal Pleno analizó diversas normas del Código Electoral del Estado de Michoacán y de la Ley Electoral del

<sup>89</sup> Por ejemplo, al resolver el amparo directo 28/2010 el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala enfatizó la importancia del contexto para definir si estamos ante una expresión absolutamente vejatoria, foja 79.

<sup>90</sup> "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS."

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro 5, abril de 2014, Tomo I; pág. 806, 1a. CLII/2014 (10a.).

También Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 128-129.



Estado de Tamaulipas, en las que se establecía la prohibición de difundir en la propaganda política electoral expresiones que **denigraran** a las personas, partidos políticos e instituciones; y atendiendo a las impugnaciones concretas, se declaró la invalidez únicamente de las porciones normativas relativas a que **denigren**; sin embargo, el criterio en el que se sustenta este apartado no fue abandonado de manera expresa.

Como consecuencia de lo anterior, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas reclamadas de los artículos 260, numeral 2, en su porción normativa "a las instituciones, a los propios partidos o ...", y 449 Bis, fracción XIII, en su porción normativa "instituciones o los partidos políticos ...", del Código Electoral del Estado de Jalisco.

### "Artículo 260

"...

"2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los precandidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien **a las instituciones, a los propios partidos, o** a las personas que discriminen o que constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de la ley general, este código y las leyes en la materia. El Consejo General del Instituto Electoral y la comisión de quejas y denuncias estarán facultadas para solicitar al Instituto Nacional Electoral, ordene la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma.

"En el caso de propaganda que se difunda en medios distintos a radio y televisión, ordenará el retiro de cualquier otra propaganda. ..."

### "Artículo 449 Bis

"1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente código:

"...



(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"XIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, **instituciones o los partidos políticos** o constituya violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."

DÉCIMO QUINTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe precisarse que:

- En el considerando octavo, se declaró la invalidez del **artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Jalisco y del artículo tercero transitorio del Decreto 27917/LXII/20.**

- En el considerando noveno, se declaró la invalidez del **artículo 13, fracción IV, inciso a)**, de la Constitución del Estado de Jalisco, en la porción normativa que dice "**estatales que mantengan su registro, así como los ...**"

- En el considerando décimo primero, se declaró la invalidez del **artículo 19, numeral 1, fracción III**, del Código Electoral del Estado de Jalisco; así como del artículo **20, numeral 1**, del mismo código, en la porción normativa que dice: "**el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de votación efectiva, así como**".

- Y en el considerando décimo cuarto, se declaró la invalidez de los artículos 260, numeral 2, en la porción normativa "**... a las instituciones, a los propios partidos o ...**" y 449 Bis, fracción XIII, en la porción normativa "**... instituciones o los partidos políticos ...**" del Código Electoral del Estado de Jalisco.

Ahora, dado que la invalidez del **artículo 13, fracción IV, inciso a)**, de la Constitución del Estado de Jalisco, en la porción normativa que dice "**estatales que mantengan su registro, así como los ...**", provoca un vacío normativo que, de prevalecer, causaría **falta de certeza** respecto del financiamiento público de los partidos políticos estatales que mantengan su registro, este Pleno estima que lo procedente sea **restablecer la vigencia del propio inciso previo a la reforma impugnada.**



Lo anterior encuentra su apoyo en la **jurisprudencia P./J. 86/2007**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS 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 DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."<sup>91</sup>

Finalmente, la invalidez de las disposiciones precisadas con anterioridad surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

PRIMERO.—Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 13, fracción VII, párrafo último, en su porción normativa "partidos e instituciones" de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte, en términos del considerando tercero de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 13, fracciones IV, inciso a), en su porción normativa "estatales que mantengan su registro, así como los", y VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte y del artículo transitorio tercero del referido decreto, así como de los artículos 19, numeral 1, fracción III,

<sup>91</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778.



20, numeral 1, en su porción normativa "el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de votación efectiva, así como", 260, numeral 2, en su porción normativa "a las instituciones, a los propios partidos o", y 449 Bis, fracción XIII, en su porción normativa "instituciones o los partidos políticos", del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto 27923/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco, de conformidad con los considerandos octavo, noveno, tema 3.1, décimo primero y décimo cuarto de esta determinación.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a), en su porción normativa "nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", y d), 20, fracciones I y III, y 73, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante el referido Decreto 27917/LXII/20, y 12, numerales 1, 4 y 6, y 19, numeral 1, fracción II, incisos del b) al e), del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto 27923/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte, con fundamento en lo expuesto en los considerandos noveno, tema 3.2, décimo y décimo segundo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se determina la reviviscencia del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, previo a su reforma mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte, tal como se precisa en el considerando décimo quinto de este fallo.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



**Notifíquese**, haciéndolo por medios electrónicos, 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 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, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la legitimación y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la oportunidad, consistente en determinar que la impugnación es oportuna en cuanto a los preceptos reclamados, salvo el artículo 13, fracción VII, párrafo último, en su porción normativa "partidos e instituciones", de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformada mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro González Alcántara



Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en cuanto al artículo 13, fracción VII, párrafo último, en su porción normativa "partidos e instituciones", de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformada mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 tema 3.1, denominado "Financiamiento público ordinario anual para partidos políticos locales", consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracción IV, inciso a), en su porción normativa "estatales que mantengan su registro, así como los", de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su



tema 2, denominado "Prórroga del inicio del proceso electoral y reducción de la duración de precampañas y campañas electorales", consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado". El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Prórroga del inicio del proceso electoral y reducción de la duración de precampañas y campañas electorales", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio tercero del Decreto 27917/LXII/20, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 apartándose de las consideraciones y de la metodología aplicada, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Cláusula de gobernabilidad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 19, numeral 1, fracción III, y 20, numeral 1, en su porción normativa "el número de diputaciones por el principio de representación proporcional



que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de votación efectiva, así como", del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto 27923/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo cuarto, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado "Violación a la libertad de expresión, y a los principios de progresividad y proporcionalidad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 260, numeral 2, en su porción normativa "a las instituciones, a los propios partidos o", y 449 Bis, fracción XIII, en su porción normativa "instituciones o los partidos políticos", del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto 27923/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez extensiva a otro precepto, Esquivel Mossa por la invalidez extensiva a otros preceptos, 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 quinto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de ocho 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 27917/LXII/20, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 décimo y décimo tercero, relativos al estudio de fondo, en sus temas 4, denominado "Reelección miembros de los Ayuntamientos", y 7, denominado "Violación al principio de igualdad y no discriminación", consistentes, respectivamente, en declarar infundado el argumento del partido político Somos «de Jalisco» y en reconocer la validez de los artículos 73, fracción IV, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y 12, numerales 1, 4 y 6, del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados, respectivamente mediante los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema 3.2, denominado "Financiamiento para partidos políticos de nueva creación y partidos nacionales", consistente en reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, incisos a), en su porción



normativa "nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología aplicada, respecto del considerando décimo segundo, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Requisitos para el registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional", consistente en reconocer la validez de los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y 19, numeral 1, fracción II, incisos del b) al e), del Código Electoral del Estado de Jalisco, reformados, respectivamente, mediante los Decretos 27917/LXII/20 y 27923/LXII/20, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. Los señores Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez extensiva a otro precepto, Esquivel Mossa por la invalidez extensiva a otros preceptos, 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 quinto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, previo a su reforma mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte.

### En relación con el punto resolutivo sexto:

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y aislada 1a. CLII/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 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, con números de registro digital: 2012802 y 2006172, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./ J. 85/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, con número de registro digital: 2015305.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio, particular y concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020.

1. En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad indicadas, en el sentido de declararlas parcialmente procedentes y fundadas.



2. Al respecto, emito el presente voto, porque considero indispensable aclarar mi posición respecto de cuatro temas que precisaré a continuación.
3. **Voto aclaratorio. Causas de improcedencia.** En el considerando quinto se analizó, concretamente, la oportunidad para impugnar el contenido normativo de los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco; 20, fracciones I y III de la Constitución, en relación con el 19, punto 1, fracción II, incisos b), c), d) y e) del referido código electoral, respectivamente.
4. La mayoría de las Ministras y Ministros sostuvieron que la impugnación de tales preceptos fue realizada dentro del plazo 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, al tratarse –desde su perspectiva– de un nuevo acto legislativo.
5. Sin embargo, considero que procedía decretar el sobreseimiento respecto de los artículos 19, fracción III, y 20 del Código Electoral del Estado de Jalisco, por extemporaneidad en la impugnación de los mismos, toda vez que, a diferencia de lo sostenido por la mayoría, estimo que dichas normas no tuvieron un cambio de sentido normativo, pues si bien su ámbito personal de validez ahora está expresado en términos neutros e incluyentes, el mismo no se vio modificado en lo esencial. No omito precisar que mi afirmación de ningún modo pretende desconocer la importancia del lenguaje incluyente como un medio para alcanzar la paridad de género y, en general, la igualdad sustantiva que requiere nuestro Estado de derecho.
6. Sin embargo, la incorporación del lenguaje neutro no puede considerarse, por sí misma, suficiente para estimar modificado el sentido de una norma general para efectos de su impugnación, sino que dicho análisis debe partir de un estudio mucho más integral que permita constatar la existencia de un auténtico cambio en el contenido sustantivo del precepto respectivo.
7. **Voto particular. Violaciones al procedimiento legislativo.** Con relación al tema analizado en el considerando séptimo, la mayoría consideró que el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco no dispone expresamente que las solicitudes de dispensa deban estar motivadas o sustentadas por alguna razón específica y que, si bien en el caso se sometió a consideración la dispensa de la primera y segunda lecturas del dictamen, ambas fueron aprobadas en votación económica. De ahí que la mayoría con-



cluyó que no existió una violación con carácter invalidante respecto del Decreto 27917/LXII/2020 impugnado.

8. Contrario a lo expuesto, he votado reiteradamente en el sentido de que dispensar trámites legislativos sin motivar la existencia de urgencia, tal como se hizo en este caso, constituye un vicio de carácter invalidante, pues la falta de motivación en los términos descritos es contraria al carácter deliberativo del proceso legislativo.
9. En efecto, la regla de mayoría es insuficiente para legitimar los procesos legislativos, que deben garantizar la toma de decisiones a través de procesos deliberativos que tengan como finalidad lograr un consenso razonado, toda vez que el proceso legislativo ordinario es una garantía del carácter deliberativo del proceso y, particularmente, de la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad.
10. No obsta a lo anterior el principio de economía procesal, según el cual las Legislaturas Estatales pueden excepcionalmente dispensar trámites legislativos; toda vez que la Constitución exige, por el impacto que ello puede tener en el carácter deliberativo del proceso, que la urgencia se motive.
11. Por ende, considero que si bien este Alto Tribunal debe mostrar una alta deferencia a la decisión legislativa de que una dispensa resulta necesaria, esto no llega al extremo de convalidar que no se ofrezca ninguna justificación de su urgencia; aun cuando la Ley Orgánica del Poder Legislativo local no lo exija en forma expresa, como sucede en el caso.
12. **Voto concurrente. Financiamiento para partidos políticos de nueva creación y partidos nacionales.** En el considerando noveno de la ejecutoria se desarrolló este tema, específicamente, sobre la constitucionalidad del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y la mayoría se pronunció en el sentido de reconocer la validez de la citada norma, en la porción normativa que dice: "*así como los nacionales que mantengan su acreditación en el Estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias, por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*".
13. Lo anterior, al considerar que no viola los principios de progresividad, equidad, proporcionalidad, ni el de prevalencia del financiamiento público sobre el priva-



do, respecto de los partidos políticos nacionales con derecho a financiamiento público local; esto último con apoyo en lo resuelto por el Alto Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, en las cuales se argumentó –esencialmente– que se dejó en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas por cuanto al financiamiento público estatal de partidos políticos nacionales, siempre y cuando se garantice que éstos reciban de manera equitativa financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante procesos electorales.

14. El argumento anterior se complementó con la afirmación de que, si el legislador estatal considera un financiamiento diferenciado entre partidos políticos nacionales y locales, la diferencia es válida, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos; toda vez que la reducción de financiamiento público que percibirían los partidos políticos nacionales en el Estado de Jalisco, se basa en el diferente posicionamiento de éstos frente a la ciudadanía, por la fuerza nacional que representan. Lo cual –se dijo desde el precedente– resulta conforme con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el punto 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos.
15. Coincido con la propuesta de reconocer la validez del artículo 13, base IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco en la porción normativa impugnada. Sin embargo, en mi opinión, la constitucionalidad del mismo obedece, sustancialmente, a que la regulación que el legislador local efectuó respecto de la distribución del financiamiento de los partidos políticos nacionales resulta acorde con su libertad de configuración prevista por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup>
16. De conformidad con dicho precepto, la asignación del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes deberá ser equitativo, lo cual

<sup>1</sup> "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."



debe forzosamente desembocar en el establecimiento de un monto fijo por cada partido político, no dependiente, en términos absolutos, del porcentaje de votos obtenidos, para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales que van más allá que el ser meras máquinas de financiamiento de votos, sino como entidades de interés público que fomentan la participación del pueblo en la vida democrática, lo que deben realizar al conseguir la representación mínima, pero independientemente de su porcentaje de votación.

17. Considero también, que del estudio de las bases constitucionales para el financiamiento de los partidos, se deriva que forzosamente un porcentaje del monto total para el financiamiento público de los partidos políticos debe ser asignado de manera equitativa a través de un monto fijo para el financiamiento de las actividades permanentes de los partidos que les permitan alcanzar sus objetivos constitucionales, establecidos de manera general en el artículo 41, donde los identifica como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.
18. En ese contexto, el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal deja una condición de mayor libertad configurativa a las entidades federativas, en tanto que el precepto 23 de la Ley General de Partidos Políticos no prevé tener esta dimensión de configuración, razón por la cual, a mi consideración, no debe atenderse a dicha ley sino a la Constitución de la República; pues estimar lo contrario sería darle mayor jerarquía a una ley que a la Constitución.
19. Esto es, en mi opinión el Texto Constitucional bastaría para extraer la regla aplicable al caso, por cuanto a que los partidos políticos deben recibir en forma equitativa financiamiento público y no como se presenta en la ejecutoria, donde se invocó la Ley General de Partidos Políticos como parámetro para determinar la validez de la norma impugnada.
20. **Voto concurrente. Efectos.** Con relación a los efectos señalados en la ejecutoria, debo precisar que, si bien en virtud de lo resuelto en el considerando décimo cuarto donde se declaró la invalidez de los artículos 260, párrafo segundo y 449 bis, fracción XIII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican, respectivamente, "*a las instituciones, a los*



*propios partidos, o...*", así como "*instituciones o los partidos políticos*", en mi opinión, dicha declaración de invalidez debe extenderse al artículo 447, punto 1, fracción X, del mismo ordenamiento legal, en su porción normativa "las instituciones, los partidos o" pues comparte el mismo vicio de inconstitucionalidad.

21. En efecto, este último precepto establece una infracción a los partidos políticos que calumnien a las instituciones o partidos políticos mediante propaganda política o electoral; esto es, prevé una transgresión a la libertad de expresión al ampliar la restricción que en materia de propaganda electoral establece la Constitución Federal.
22. Considero también, que la declaración de invalidez debe extenderse al artículo 13, fracción VII, último párrafo, de la Constitución Local en la porción normativa "partidos e instituciones", pues prevé la misma restricción injustificada de la libertad de expresión.
23. No paso por alto que se sobreseyó respecto de esta porción normativa; sin embargo, considero que sí puede declararse inválido por extensión, pues el sobreseimiento únicamente impide el análisis del artículo en el estudio de fondo, así como su declaración de invalidez por vía directa, pero no obstaculiza que se declare su invalidez por extensión en el apartado de efectos.
24. Ello es así, ya que conforme a los artículos 73 y 41, fracción IV, de la ley reglamentaria en la materia, este Alto Tribunal cuenta con un amplio margen para fijar los efectos necesarios para la plena eficacia de la sentencia y, de no realizarse esta invalidez por extensión, se mantendría en la ley impugnada un vicio de invalidez ya identificado por este tribunal, en perjuicio de la supremacía constitucional.
25. Con respecto a lo anterior, es necesario advertir que para algunos Ministros esta declaración de invalidez no procedería, pues consideran que no puede extenderse la invalidez por vía directa de una norma a otra prevista en un instrumento normativo de mayor jerarquía, al no existir una relación de dependencia, como se exige en el artículo 41 de la ley reglamentaria.
26. Sin embargo, la mayoría de los Ministros consideran que esta declaración de invalidez por extensión sí es procedente, pues el mismo artículo reconoce un amplio margen a los efectos de las sentencias y, de no hacer lo anterior, subsistirían normas contrarias a la Constitución Federal en el sistema normativo,



cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez directa decretada por el Pleno; como se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2015,<sup>2</sup> donde esencialmente se argumentó –en lo que se refiere a este punto– que la finalidad de la invalidación indirecta es hacer coherentes las disposiciones del orden jurídico estatal, con el propósito de generar seguridad jurídica y que, de lo contrario, subsistirían en el sistema normativo disposiciones contrarias a la Constitución Federal, cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

Este voto se publicó el viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto aclaratorio** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, promovidas por el Partido Político Somos de Jalisco, el Partido Político Morena y el Partido de la Revolución Democrática de Jalisco.

En sesiones públicas celebradas el veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, promovidas por el partido político Somos de Jalisco, el partido político Morena y el partido de la Revolución Democrática de Jalisco, en las que impugnaron diversas disposiciones de la Constitución y del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco.

Formulo el presente voto aclaratorio, para desarrollar las razones por las cuales, si bien en la sesión celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil veinte me pronuncié por la inconstitucionalidad de ciertas porciones normativas de los artículos 13, fracción VIII, párrafo tercero, así como tercero transitorio de la

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el diez de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales al considerar que en ese supuesto sí se da una relación sistemática entre la norma legal y la diversa constitucional, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 58, fracción III, en la porción normativa "con una antigüedad mínima de cinco años", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.



Constitución del Estado de Jalisco, decidí sumar mi voto al de la mayoría por lo que se refiere a la invalidez *total* de la norma transitoria que he precisado.

Por principio de cuentas, es importante exponer que los artículos 13, fracción VIII, párrafo tercero, así como tercero transitorio<sup>1</sup> de la Constitución del Estado de Jalisco, en la parte impugnada, establecen que la duración de las campañas electorales *podrá reducirse* hasta en treinta días, en caso de riesgo a la salud o seguridad de la población, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado (párrafo tercero de la fracción VIII del artículo 13 de la Constitución Local). De igual forma, disponen que, por única ocasión y ante la contingencia sanitaria ocasionada por el virus de COVID-19, *el siguiente proceso electoral iniciaría la primera semana del mes de enero de dos mil veintiuno* (artículo tercero transitorio).

#### <sup>1</sup> **Constitución para el Estado de Jalisco**

**"Artículo 13.** Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, garantizarán a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, determinarán, y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipales. ...

**"VIII.** La ley fijará las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

"La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador será de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos será de sesenta días.

**"Los plazos señalados en el párrafo anterior podrán reducirse hasta en 30 días, en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado, en términos de lo establecido en el penúltimo párrafo del Artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; y ..."

**"TERCERO. Por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, el siguiente proceso electoral en el que se elegirán diputados locales y municipales, cuya jornada electoral será el primer domingo de junio de 2021, iniciará en la primera semana del mes de enero de ese año. Asimismo, las campañas electorales para diputados locales y municipales tendrán una duración máxima de 30 días. El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco deberá aprobar el calendario integral del proceso electoral, cuando menos 30 días antes del inicio del proceso electoral, en lo relativo a las fechas para el proceso previstas por los artículos 156, 157, 183, 184, 213, 214, 229, 232 y 240, y demás aplicables del Código Electoral del Estado de Jalisco en cuanto a lo siguiente: ..."**



La sentencia declara la **invalidez total** de estas disposiciones por las razones siguientes. En primer lugar, reconoce que corresponde al Poder Legislativo Local establecer las reglas y normas que regirán en los procesos electorales. En segundo término, considera que la aplicación e interpretación de éstas es facultad de los órganos constitucionales autónomos especializados. Así, son estos organismos quienes deben adoptar las determinaciones relativas a las cuestiones fácticas que se presenten previo al inicio de los procesos electorales y durante éstos.

Con base en lo anterior, concluye que las normas impugnadas son contrarias al parámetro constitucional, porque establecen una *excepción* que faculta al propio Congreso Local a *reducir* los plazos de las campañas electorales, así como a la regla general de *inicio y duración de un proceso electoral específico*. Es decir, por resultar contrarias a los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado C, párrafo primero, punto 3 y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General.

Ahora bien, desde mi punto de vista, las Legislaturas Locales cuentan con atribuciones para establecer *el plazo de las campañas electorales*, así como para desarrollar los *supuestos en que estos plazos deben reducirse*, siempre y cuando se respeten los mínimos y máximos previstos en la Constitución General.

En efecto, el artículo 116, base IV, inciso j), de la Constitución General señala que las leyes de los Estados **deben** regular las precampañas y campañas electorales, incluida su duración. Asimismo, que deben garantizar que la duración de las campañas: **i)** para la elección de gobernador sea de **sesenta a noventa días**; y; **ii)** cuando sólo se elijan diputados locales o integrantes de los Ayuntamientos, de **treinta a sesenta días**.<sup>2</sup> Finalmente, dispone que las precam-

## <sup>2</sup> **Constitución General**

"**Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"**j)** Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de **sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; ...**"



pañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

En el caso, el Congreso del Estado de Jalisco respetó los parámetros constitucionales descritos. Lo anterior, en virtud de que previó la posibilidad de *reducir* en treinta días los plazos de noventa y sesenta días establecidos para las campañas de gobernador e integrantes del Congreso Local, respectivamente, en determinados supuestos.<sup>3</sup>

De esta manera, lo que resulta inconstitucional es que esa reducción deba ser aprobada por la Legislatura del Estado y no por el Instituto Electoral Local, a quien corresponde preparar la jornada electoral y valorar las condiciones para su desarrollo. Así, considero que únicamente se debió declarar la invalidez de la porción normativa "*mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado*" del artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Jalisco.

Por otra parte, este Tribunal Pleno ha establecido expresamente que las Legislaturas Locales están facultadas para "*establecer el inicio de su proceso electoral y las fechas de las distintas etapas del mismo*".<sup>4</sup> Así, en la acción de inconstitucionalidad 142/2017 se reconoció la validez de una norma local que establecía fechas concretas de periodo de precampañas electorales, registro de candidatos y duración de la campaña electoral para el proceso dos mil dieciocho.<sup>5</sup> Entonces, no es inconstitucional que, en el artículo tercero transitorio,

### <sup>3</sup> Constitución del Estado de Jalisco

#### **"Artículo 13, fracción VIII ...**

"La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador será de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos será de sesenta días.

"Los plazos señalados en el párrafo anterior podrán reducirse hasta en 30 días, en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado, en términos de lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 142/2017 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

#### **<sup>5</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo** **Artículos transitorios del decreto impugnado.**

"**CUARTO.** La elección ordinaria local a celebrarse el primer domingo de julio del año 2018 para la renovación de los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, se sujetará a lo siguiente:

"I. El Proceso Electoral dará inicio entre el 15 y 20 de diciembre del año 2017, mediante declaratoria que emita el Instituto Electoral de Quintana Roo;



se haya determinado la fecha de inicio del proceso electoral, ya que el Congreso de Jalisco contaba con facultades para ello.

Sin embargo, el artículo 116, base IV, inciso j), de la Constitución General establece que las campañas en que sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos tendrán una duración **mínima** de treinta días; mientras que el artículo tercero transitorio impugnado dispone que éstas tendrán una duración **máxima** de treinta días.

Por este motivo, considero que únicamente debió declararse la invalidez de la porción normativa "*máxima*", contenida en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales locales impugnado y así me pronuncié en la sesión en que se discutió ese tema.

Con todo, durante la misma se alcanzó una mayoría de siete votos por la invalidez total del artículo tercero transitorio, lo que hubiera llevado a una desestimación de la acción respecto de dicha norma. Por ello, decidí sumar mi voto por la invalidez total, **a fin de que se alcanzara la mayoría calificada necesaria para invalidar**, ya que de otro modo el artículo impugnado se habría mantenido en los mismos términos, subsistiendo las cuestiones de inconstitucionalidad previamente señaladas. De ahí que anunciara un voto aclaratorio para explicar las razones de mi voto, las cuales he desarrollado en el presente.

Este voto se publicó el viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas mencionadas al rubro, en lo que a este voto interesa, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo tercero transi-

**"II. El Periodo de precampaña electoral, comprenderá del 3 de enero al 1 de febrero del año 2018;**

**"III. El registro de candidatos se realizará del 1 al 10 de abril del año 2018 y la declaración de procedencia de registro de candidatos que emita el Instituto Electoral de Quintana Roo, deberá llevarse a cabo a más tardar un día antes del inicio de la campaña electoral;**

**"IV. La duración de la campaña electoral será de 45 días, contados del 14 de abril al 27 de junio del año 2018;"**



torio del Decreto 27917/LXIII/20, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Al respecto, en la sentencia se precisó que los partidos accionantes impugnaron el precepto transitorio, por considerarlo violatorio de las competencias y atribuciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, al atribuirse directamente el Congreso Local la facultad exclusiva y unilateral para la prórroga del inicio del proceso electoral y la reducción de las campañas electorales, lo que se estimó violatorio del artículo 41, fracción V, apartado C, primer párrafo, punto 3, así como de los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Federal.

La mayoría del Tribunal Pleno determinó calificar fundados estos argumentos, sobre la base de que, si bien las Legislaturas Locales pueden establecer con plena libertad de configuración las fechas de inicio de los procesos electorales, así como la duración de sus etapas, lo cierto es que tal libertad se encuentra acotada a que se respeten las previsiones constitucionales aplicables a los procesos electorales locales, tal como se ha establecido por este Tribunal Pleno en diversos precedentes.

Se precisó que en el transitorio tercero se prevé que por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, el siguiente proceso electoral en el que se elegirían diputados locales y municipales, cuya jornada electoral sería el primer domingo de junio de 2021, iniciaría en la primera semana del mes de enero de ese año. Asimismo, que refería que las campañas electorales para diputados locales y municipales tendrían una duración máxima de treinta días y que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco debía aprobar el calendario integral del proceso electoral, cuando menos 30 días antes del inicio del proceso electoral.

En este sentido, el Pleno precisó que los Congresos Locales tienen amplia libertad de establecer en leyes generales y abstractas la fecha de inicio de los procesos electorales y la duración de las precampañas y campañas e incluso, las bases para sus posibles modificaciones por parte de las autoridades electorales locales; sin embargo, resolvió que correspondía a los órganos públicos locales electorales las determinaciones relativas a las cuestiones fácticas que se presentaran previamente al inicio de los procesos electorales y, durante éstos, correspondiendo a ellos la determinación de los ajustes relativos al inicio, desarrollo y conclusión de estos procesos, derivados de los avatares que se pudieran actualizar en el contexto real de las entidades federativas y que generaran la necesidad de postergar el inicio de tales procesos, en los casos



de, por ejemplo, problemas sociales, seguridad pública o salud general, como es la situación provocada por la pandemia de COVID-19.

Ante lo cual precisó el Pleno, debía no sólo determinarse la postergación de tal inicio, sino de las disposiciones relativas a lograr el cabal cumplimiento de todas las etapas electorales, incluyendo el ajuste de precampañas y campañas. En ese sentido, resolvió que la situación extraordinaria propiciada por la pandemia de COVID-19, si bien podía tener un impacto en el inicio del proceso electoral y la duración de las campañas, lo cierto era que el Congreso Local no podía arrogarse la facultad que correspondía a la autoridad electoral, cuya especialización y profesionalismo se hace patente, al ser las encargadas de la función estatal electoral, pues son quienes tienen el conocimiento y la pericia necesaria para analizar debida y cuidadosamente las situaciones extraordinarias por las que pueda atravesar un Estado y dictar las normas necesarias para salvaguardar la seguridad e integridad de la población y hacerla coexistir con el desarrollo de los procesos electorales.

Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución del Estado de Jalisco.

Es en relación con este tema que formulo el presente voto particular, puesto que, en mi opinión, no debe decretarse la invalidez.

Ello, debido a que, al encontrarnos frente a una situación de emergencia auténticamente generada por una pandemia mundial, por el virus denominado COVID-19, que ha impactado directamente en todos los procesos, en particular los procesos electorales que se llevaron a cabo, en mi opinión, el Congreso Local sí contaba con la facultad de hacer un ajuste de esta naturaleza y, como lo establece el propio artículo transitorio, por única ocasión y por una cuestión extraordinaria.

Lo anterior, debido a que ello está íntimamente vinculado con cuestiones que rebasan a la materia electoral, esto es, la contingencia ante la pandemia mundial por COVID-19; consecuentemente, me parece que era válido que, atendiendo a esas circunstancias y valorando todas las condiciones existentes, el referido Congreso estaba en aptitud de tomar una determinación extraordinaria y, por única ocasión, para evitar que pudieran generarse mayores complicaciones.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021.

Se analizó en el asunto, la regularidad constitucional del inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, que se reformó en Decreto 495, que se publicó en el Periódico Oficial de la Ciudad de México, el dieciséis de diciembre de dos mil veinte; que a la letra disponía:

"**Artículo 10 Bis.** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

"...

"II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

"...

"i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

"I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del capítulo IV 'Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos', del Código Penal para el Distrito Federal; o

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

"En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales

"...".

En la ejecutoria se declaró la invalidez de la norma por regular aspectos propios del proceso penal, como son supuestos en los que policías de las brigadas animales, pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en casos de flagrancia delictiva, válidamente podrían ingresar a un lugar cerrado; con lo que invadía la esfera de competencia Congreso de la Unión, en los términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal.



Consideraciones de fondo con las que estoy por completo de acuerdo, y así lo manifesté en la correspondiente votación.

Sin embargo, al estudiarse las causales de improcedencia, no se soslayó que el Congreso de la Ciudad de México, en el Decreto 605, que se publicó el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, en la Gaceta Oficial de esa ciudad, reformó la norma impugnada con el único objeto de modificar la nomenclatura de los numerales del inciso "i)", de romanos a arábigos, y para ajustar su referencia en el párrafo segundo; numeral que quedó redactado en los términos siguientes:

**"Artículo 10 Bis. ...**

**"II. ...**

"i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

"1. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV 'Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos', del Código Penal para el Distrito Federal; o

"2. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos **del numeral 2**, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"..."

Lo que se dijo en la ejecutoria, que **no implicaba un cambio en su sentido normativo**, que generara un impedimento para su análisis.

Con relación a lo anterior, como lo he señalado en diversos precedentes, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo es necesario:

- 1) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- 2) Que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiéndolo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Ello, porque a mi consideración, basta con que se cumpla con el criterio identificado como **"formal"** de modificación a la norma, para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley; pues desde mi óptica, es suficiente



que se modifique en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **por tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto, surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un nuevo acto legislativo.

De esta manera, si el precepto analizado pasó por un procedimiento legislativo, a mi consideración, se está frente a un nuevo acto legislativo distinto al anterior, que bien podría ser impugnado en un medio de control constitucional.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **voto concurrente**.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 766, con número de registro digital: 30702.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2022.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2017, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

En sesión pública celebrada el día veinte de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 17/2017. El asunto fue promovido por la Procuraduría General de la República, demandando la invalidez del artículo 4, fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto del Estado de México.

La Procuraduría General de la República argumentó que dicha norma contravenía los principios de igualdad y no discriminación, así como el interés superior de



la niñez, al prever la posibilidad del indulto únicamente a las mujeres privadas de libertad con hijos e hijas menores de doce años, excluyendo de tal beneficio a padres varones y a otras personas que, sin ser madre o padre, tienen niños y niñas a su cargo. Asimismo, al haber reducido la edad que deben tener los hijos e hijas de las madres sentenciadas para poder acceder a este beneficio, de 18 a 12 años.

El precepto impugnado es el siguiente:

**"Artículo 4.** El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delinquentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes: ...

"I. Indulto por gracia:

"...

**"B.** En el supuesto de **mujeres** que tengan uno o más hijos y/o hijas **menores de doce años** que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de **sus hijas o hijos.**"

Formulo el presente voto concurrente pues si bien coincido con el sentido de la sentencia, por un lado, no comparto todas las consideraciones y, por otro, estimo necesario explicar con mayor detalle las razones que me llevan a compartir el fallo mayoritario.

A fin de explicar mi postura al respecto, *primero* abordaré el estudio de las porciones normativas "mujeres" y "sus hijas o hijos" y, en *segundo* término, la porción "doce años". *Por último*, expondré las razones por las cuales considero correcto que el Pleno haya realizado una interpretación vinculante de la norma y que ésta haya quedado reflejada en los puntos resolutive de la sentencia.

### ***I. Opinión sobre la invalidez de las porciones normativas "mujeres" y "sus hijas o hijos"***

En la sesión pública, ajustándose a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 34/2016,<sup>1</sup> en la que se estudió un texto anterior del mismo precepto impugna-

<sup>1</sup> Resuelta los días dieciocho y veinte de febrero de dos mil veinte.



do en el presente asunto,<sup>2</sup> el Tribunal Pleno invalidó la porción normativa "de mujeres" del artículo 4o., fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto Local. Dado que la norma creaba distinciones con base en el **género** y el **estado civil**, ambas categorías protegidas bajo el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno aplicó un *test* de escrutinio estricto para determinar si dicha porción vulneraba el derecho a la igualdad.

En la sentencia se llega a la conclusión de que tal distinción no supera dicho *test*, porque si bien la norma proponía proteger el interés superior de la niñez, que es una finalidad constitucionalmente imperiosa, la distinción no estaba estrechamente vinculada con ese fin. Lo anterior, dado que –sin ser una acción afirmativa y al partir de un estereotipo de género que asigna exclusivamente a la mujer las labores de cuidado de las y los hijos–, dejaba en desprotección a niños y niñas cuya patria potestad o tutela era ejercida por hombres privados de la libertad o por personas distintas a sus progenitores. Así, el Pleno decidió que la porción invalidada también vulneraba el interés superior de la niñez y que la norma debía ser interpretada en el sentido que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de niños y niñas.

No obstante que estoy a favor del sentido de la sentencia y coincido que en este caso correspondía el uso de un *test* de escrutinio estricto de igualdad, *no comparto la metodología utilizada en la sentencia*. Primero, pues considero que, una vez se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional, *lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad o bien, un test de escrutinio estricto*. Lo anterior, recordando que al aplicarse un *test* de razonabilidad existe una presunción respecto de la *constitucionalidad* de la medida; mientras que un *test* de escrutinio estricto parte de la *inconstitucionalidad* de la medida.

Y segundo, no comparto la metodología utilizada en la sentencia porque considero que ésta debió analizar la constitucionalidad de la norma a partir de *dos tests de escrutinio estricto realizados de forma separada: primero*, analizando la distinción que hace la norma con base en el *género* de la persona privada de su libertad, y *segundo*, analizando la distinción que hace la norma con

---

<sup>2</sup> Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México, expedida el dieciocho de abril de dos mil dieciséis, en su artículo 4o., fracción I, apartado B.



base en el *estado civil* de los niños y niñas en relación con la persona en detención.

En este sentido, suscribo el presente voto concurrente –en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 34/2016–, a fin de desarrollar la metodología propuesta y así expresar las razones por las cuales la norma discrimina con base en ambas categorías protegidas por la Constitución General.

### **1. Determinación de si la norma constituye una acción afirmativa, como paso previo a decidir qué test utilizar**

A fin de determinar qué test de igualdad se debía utilizar para analizar si la norma impugnada era discriminatoria, en la sentencia se identificó, correctamente, que la norma distingue con base en *dos categorías sospechosas distintas: a) el género*, a partir de la porción normativa que limitaba la posibilidad de solicitar el beneficio a las "*mujeres*"; y *b) el estado civil*. La distinción con base en el estado civil surge a partir de la porción normativa que ponía como condición que estas últimas tuvieran "*hijos y/o hijas*", dejando de lado a otros niños y niñas cuya tutoría o patria potestad la ejercían personas distintas a sus progenitores.

Ahora bien, como ya señalé, considero que, para analizar una posible violación del derecho a la igualdad, una vez se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional, *lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad o bien, un test de escrutinio estricto.*

Lo anterior, pues esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que, al tratarse de una acción afirmativa, "*aun cuando se haga bajo las categorías sospechosas del artículo 1o. constitucional, debe llevarse a cabo un análisis de razonabilidad y no un escrutinio estricto*".<sup>3</sup> De modo que es necesario, como paso

<sup>3</sup> Segunda Sala, SCJN, amparo en revisión 405/2019, resuelto el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, párrafo 82.

Véase, en este mismo sentido, la acción de inconstitucionalidad 2/2010 de dieciséis de agosto de dos mil diez. Tesis P. XX/2011. 4 de julio de 2011. "MATRIMONIO. LA REDFINICIÓN DEL CONCEPTO RELATIVO, QUE PERMITE EL ACCESO A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO, NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2009)."



previo a correr un test, decidir qué test correr, a partir de un análisis de si la medida constituye una acción afirmativa o no, más allá de que esa haya sido la intención del legislador al momento de expedir la norma. Para tales efectos, se debe determinar si la norma se trata de la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ese grupo.<sup>4</sup>

Ahora bien, coincido con la sentencia en que, contrario a lo que se adujo en el proceso legislativo de la norma impugnada, ésta no establecía una medida de acción afirmativa (respecto a la cual únicamente procedería un análisis de razonabilidad en dos pasos).<sup>5</sup> Ello, pues la procedencia del indulto por gracia sólo en casos de mujeres con hijos e hijas no constituía una implementación temporal de medidas especiales para ese grupo de personas, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de discriminación histórica hacia ellas.

Por ende, como desarrollaré más adelante, era correcto aplicar un escrutinio estricto a la norma en relación con las dos distinciones que ésta creaba (la que se basaba en el género de la persona en detención y la que se basaba en el estado civil de dicha persona en relación con los niños y niñas a su cargo). Sin embargo, en la sentencia, el hecho de que la norma no se trataba de una acción afirmativa no se utilizó a fin de determinar cuál test procedía, sino más bien, a fin de indicar que la medida no estaba estrechamente vinculada a la finalidad imperiosa que se proponía.

Considero que la diferencia metodológica que aquí expreso no es de impacto menor, pues, reitero, una medida analizada bajo un test ordinario de razona-

---

Asimismo, la tesis aislada de la Segunda Sala 2a. LXXXV/2008. "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.", "... Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquellas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1o. y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto ...".

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2010, de dieciséis de agosto de dos mil diez. Tesis P. XX/2011. 4 de julio de 2011. "MATRIMONIO. LA REDIFINICIÓN DEL CONCEPTO RELATIVO, QUE PERMITE EL ACCESO A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO, NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2009)."

<sup>5</sup> Esto es, (i) establecer la legitimidad del fin y (ii) determinar si la medida es adecuada para alcanzar el fin buscado. Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el cuatro de abril de dos mil diecisiete.



bilidad goza de una presunción de *constitucionalidad*, mientras que una medida analizada bajo un test de escrutinio estricto sufre una presunción de *inconstitucionalidad*.<sup>6</sup>

## 2. Aplicación de dos tests de escrutinio estricto, atendiendo a las categorías sospechosas "de género" y "estado civil", respectivamente

Como ya señalé, considero que la sentencia identificó correctamente que la norma impugnada creaba dos tipos de distinciones: una con base en el género y otra con base en el estado civil de la persona privada de la libertad, en relación con el niño o niña a su cargo. Sin embargo, la sentencia corrió un solo test de escrutinio estricto orientado a determinar si la porción normativa "*de mujeres*" creaba una distinción estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa de proteger el interés superior de la niñez. Lo anterior, omitiendo un análisis específico y separado de la porción "*hijos y/o hijas*" que creaba la distinción entre los hijos e hijas de madres en detención, dejando de lado a otros menores de edad cuya tutoría o patria potestad la ejercieran personas distintas de los progenitores.

A continuación, expongo las razones por las cuales la norma discriminaba con base en ambas categorías protegidas por la Constitución General, a partir de la aplicación separada de dos tests de igualdad con escrutinio estricto. En este sentido, analizaré si las distinciones legislativas: *i)* tenían una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional; *ii)* se encontraban *estrechamente vinculadas* con esa finalidad constitucionalmente imperiosa (esto es, estaban totalmente encaminadas a la consecución de la finalidad); y, *iii)* eran las *medidas menos restrictivas posibles* para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Así lo sostuvo este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 61/2016, de mi ponencia, resuelta el cuatro de abril de dos mil diecisiete, pp. 27-28, en donde se destacó que: "... una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional ... Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una presunción de inconstitucionalidad."

Consideraciones también sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo siguientes: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

<sup>7</sup> Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 2010595, Primera Sala, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, jurisprudencia, "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."



### a. Análisis de la distinción realizada con base en el género de la persona privada de la libertad

En primer lugar, considero que la distinción realizada por la norma con base en el género de la persona privada de la libertad no logra superar el *test* estricto de igualdad, toda vez que si bien ésta persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa (que sería garantizar el interés superior de la infancia, tutelado, entre otros, por el artículo 4o. de la Constitución General),<sup>8</sup> no cumple con el requisito de estar estrechamente vinculada con dicho fin.

Como señalé en mis votos formulados en las **acciones de inconstitucionalidad 61/2016<sup>9</sup> y 34/2016**, considero que esta segunda etapa del test implica una *cuestión empírica* consistente en determinar si *efectivamente existen características especiales entre los grupos que se están distinguiendo*. En este sentido, estas distinciones *deben ser probadas con base en pruebas técnicas o científicas*; es decir, no deben ser *especulativas o imaginarias*. Así, *no son admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas sobre las características de las personas que estén especialmente protegidas por la Constitución*.

Dicho estándar no se cumple en este caso, ya que, como lo reconoce la sentencia, la distinción que estableció el legislador entre mujeres y hombres partía en realidad de un *estereotipo*, pues asumía que las madres son quienes están más capacitadas para, o son las principales responsables del *cuidado de los hijos*; así como que el vínculo entre madres e hijos *siempre* merece una protección mayor que la de éstos con sus padres.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la distinción en cuestión (es decir, entre mujeres y hombres) no está estrechamente vinculada con el fin imperioso, pues

#### <sup>8</sup> **Constitución General**

##### **"Artículo 4o. ...**

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. ..."

<sup>9</sup> Resuelta el cuatro de abril de dos mil diecisiete, de mi ponencia.



en nada contribuye a la protección del interés superior de la infancia. Por el contrario, tal distinción puede resultar *contraproducente* para alcanzar dicho fin, pues impide que un gran número de niñas y niños, cuyos padres están en prisión, puedan contar con la protección de éstos, a pesar de encontrarse en igualdad de condiciones que los hijos e hijas de mujeres sentenciadas.

Finalmente, aunque lo anterior ya sería suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la medida, es pertinente mencionar que la distinción analizada tampoco constituye la *medida menos lesiva* para garantizar el interés superior de la niñez, pues es evidente que para alcanzar dicha finalidad no resulta necesario *excluir* a los padres sentenciados de la posibilidad de obtener el indulto.

Por estas razones, considero que la medida no supera un test estricto de igualdad y, por tanto, es violatoria del derecho a la no discriminación con base en el género de la persona detenida, en relación con la obligación de garantizar el interés superior de la niñez. Por tanto, la porción normativa "*mujeres*" es contraria al artículo 1o. constitucional, así como a los diversos 1.1, 24, y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3.1, 3.2, 18.1 y 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "*Convención de Belém Do Pará*";<sup>10</sup> y, 5 y 16.1.d), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**

**"Artículo 6**

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

<sup>11</sup> **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

**"Artículo 5**

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."



## **b. Análisis de la distinción realizada con base en el estado civil de la persona privada de la libertad, en relación con los niños y las niñas bajo su cargo**

Como ya señalé, la porción normativa "*hijos y/o hijas*" del artículo 4o., fracción I, apartado B, distingue tácitamente, con base en la categoría sospechosa del estado civil de la persona condenada, pues únicamente procede el indulto por gracia cuando la relación entre ésta y los menores de edad bajo su cargo sea materno-filial, no abarcando a niños o niñas con personas que tengan una relación de tutela. Sin embargo, la sentencia no realizó un análisis específico y separado de esta porción, no obstante que sí reconoce que la norma excluía los niños y niñas cuya patria potestad o tutela la ejercían personas distintas a los progenitores, y a la postre ordena que la norma "*debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores*" de edad.

Respetuosamente considero que lo correcto era realizar un análisis específico de esta porción, bajo un test de igualdad con escrutinio estricto.

Ahora bien, de haberse aplicado dicho test, considero que la distinción perseguía **una finalidad constitucionalmente imperiosa**, esto es, garantizar el interés

### **"Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

"b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

"f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

"h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso."



superior de la infancia; sin embargo, *no superaba la segunda grada del test*, el requisito de estar estrechamente vinculada con dicho fin. Lo anterior, ya que excluía de la posibilidad de obtener el beneficio en mención a todos aquellos niños y niñas cuyo tutor o tutora no es su madre, *sin que se hubiese establecido que éstos se encontraban en una situación materialmente distinta a la de aquellos niños y niñas con una madre en detención*.

Más aún, la falta de idoneidad de la distinción para procurar el interés superior de la niñez es evidente, pues la exclusión de los tutores y tutoras de niños y niñas del beneficio resulta contraria al artículo 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual obliga a los Estados Partes en la misma a *"presta[r] la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño ..."*.<sup>12</sup>

Incluso, el artículo 2.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige dar un trato igual a los menores de edad con independencia del *"nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o sus representantes legales"*;<sup>13</sup> y el 2.2 de dicho tratado obliga a los Estados proteger a la niñez *"contra toda forma de discriminación o castigo"* basada en *"la condición"*<sup>14</sup> de *"sus padres o sus tutores o de sus familiares"*.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que el derecho de los niños y las niñas a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, establecido en el artículo 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, *"también se aplica a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha"*.<sup>15</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos citó este criterio del Comité al afirmar, en su Opinión Consultiva No. 21 sobre los Derechos y ga-

<sup>12</sup> **Convención sobre los Derechos del Niño**

**"Artículo 18.** ... 2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a **los padres y a los representantes legales** para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños."

<sup>13</sup> La versión en inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga al respecto y garantía de los derechos contenidos en la misma, *"without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's [...] birth or other status"*.

<sup>14</sup> La versión en inglés de la Convención sobre los Derechos del Niño utiliza el término *"status"*.

<sup>15</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 60.



rantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, que "*en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos*".<sup>16</sup>

Cabe resaltar, por otra parte, que diversos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen indistintamente las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño y la niña, en lo que atañe su protección, cuidado, desarrollo y bienestar,<sup>17</sup> y el Comité de Derechos del Niño se ha referido a la "función esencial" de "los padres ... junto con otros miembros de la familia, la familia ampliada o la comunidad, incluidos los tutores legales, según sea el caso", en la realización de sus derechos.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Párr. 272. Citando la Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño en las notas al pie 534 y 535.

<sup>17</sup> **Convención sobre los Derechos del Niño**

"**Artículo 3.2.** Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en **cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley** y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas."

"**Artículo 5.**

"Los Estados *Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o*, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, **de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño** de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención."

"**Artículo 18**

"1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. **Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales** la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

"2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a **los padres y a los representantes legales** para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños."

"**Artículo 27.2.**

"**A los padres u otras personas encargadas del niño** les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño."

<sup>18</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7 sobre la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 2005, CRC/C/GC/7/Rev.1, paras. 15-21.



De todo ello se desprende que la distinción que enuncia la norma no sólo *no* está estrechamente vinculada a procurar el interés superior de la niñez, sino que opera en dirección contraria a dicho fin.

Finalmente, aunque ello sería suficiente para declarar la invalidez de la norma, es pertinente constatar que la distinción de ninguna manera constituye la *medida menos lesiva* para garantizar el interés superior de la niñez, pues es evidente que para alcanzar dicha finalidad no resulta necesario *excluir* a tutores y tutoras sentenciadas de la posibilidad de obtener el indulto.

En este orden ideas, la distinción normativa entre personas con "*hijos y/o hijas*" por un lado, y personas con niños y niñas bajo su cuidado que no son sus hijos (como tutores) no supera el test de igualdad de escrutinio estricto, por lo que es contraria al artículo 1o. constitucional, así como a los diversos 1.1, 24, 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3.1, 3.2, 9.3 y 18.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **II. Opinión sobre la invalidez de la porción normativa "doce años"**

En la sentencia, el Pleno sostiene que la porción normativa que limita la posibilidad de solicitar el indulto a personas con hijos e hijas menores "*de doce años*" es *discriminatoria, regresiva y contraria al interés superior de la niñez* porque: **a)** desprotege a todos aquellos niños y niñas mayores de doce años, siendo que, tanto legal como convencionalmente, la niñez incluye a cualquier persona menor de 18 años, y porque **b)** la versión anterior de la norma decía "*de dieciocho años*", por lo que no contenía la limitación de edad y consecuente exclusión de ciertos niños y niñas que ahora aparece en su versión actual. A partir de ello declara su invalidez.

Si bien coincido en que la porción "*de doce años*" resulta inconstitucional, difiero de la metodología y las razones en las que se apoya la sentencia, pues considero que era suficiente el análisis de la violación del principio de progresividad y no regresividad, en relación con el interés superior de la niñez. Además, considero que para evidenciar dicha violación no bastaba con afirmar, como hace la sentencia, que la medida es regresiva, sino que se debió evaluar si tal regresión era justificada con base en un *test de proporcionalidad*.

En relación con *el principio de progresividad y no regresividad*, la Primera Sala en el amparo en revisión 566/2015,<sup>19</sup> explicó que el mandato de no regresividad

<sup>19</sup> Resuelto el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho



no es absoluto, pues existen casos en los que el Estado puede adoptar medidas regresivas válidamente (circunstancia que también ha sido admitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos).<sup>20</sup> Sin embargo, también aclaró que tratándose de la adopción de medidas que resulten regresivas "*corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de dar un paso regresivo en el desarrollo de un derecho social*". Asimismo, señaló que la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) "*depende de que supere un test de proporcionalidad, lo que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*".

De este modo, la Primera Sala estableció que para determinar si una medida es contraria al mandato de no regresividad contenido en el artículo 1o. de la Constitución, debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es efectivamente *regresiva* a la luz de un derecho fundamental;<sup>21</sup> y 2) en caso de que se estime que la medida es regresiva, debe determinarse si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*, lo que significa que la misma debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Si bien dicho precedente se refería a derechos económicos, sociales y culturales, considero que *dicha metodología resulta igualmente aplicable en otros casos*. Así lo sostuve, por ejemplo, en el voto concurrente que formulé en la acción

---

de formular voto concurrente y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>20</sup> Observación General No. 3 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)" adoptada en el Quinto Período de Sesiones de 1990."

Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros* ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú, Sentencia de primero de julio de dos mil nueve, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 103.

<sup>21</sup> Para ello, se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. En cuanto al primer caso (resultados), se dijo que existe regresividad cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso (normativa), existirá regresividad simplemente cuando una norma posterior suprima, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.



de inconstitucionalidad 103/2016,<sup>22</sup> en el que consideré que el incremento del límite máximo de una pena de prisión implicaba un retroceso del ámbito de protección del derecho a la libertad personal, y que era necesario analizar si la misma superaba un test de proporcionalidad. Además, este Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el principio de progresividad también aplica en derechos distintos a los DESC.<sup>23</sup>

Ahora bien, aplicando dicha metodología al caso concreto, coincido con el proyecto en que la norma resulta inconstitucional, ya que contiene una medida que, si bien está dirigida en primer término a las personas detenidas, resulta regresiva en relación con los derechos de la infancia, sin estar suficientemente justificada.

En efecto, en este caso la norma resulta regresiva respecto de la protección del interés superior de la niñez (pues las niñas y los niños tienen el derecho a la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, por parte de sus padres, tutores u otras personas responsables de ellos y ellas ante la ley)<sup>24</sup> ya que *excluyó la posibilidad de conceder el indulto cuando la persona sentenciada tuviera hijos o hijas mayores de doce años de edad, pero menores de 18 años de edad, a pesar de que antes de la reforma impugnada la norma sí preveía esa posibilidad.*<sup>25</sup>

Asimismo, *dicha regresión no supera un test de proporcionalidad*, ya que ni de los informes de las autoridades ni del proceso legislativo se desprende cuáles

<sup>22</sup> Resuelta el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>23</sup> Véase la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 86/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 191, registro digital: 2015306.

<sup>24</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 3.2, 18 y 27.2.

<sup>25</sup> La versión anterior de dicho artículo, contenida en la entonces Ley de Indulto y Conmutación de Penas del Estado de México (antes de la reforma de 2017) establecía lo siguiente: "**Artículo 4.** El gobernador podrá otorgar, los beneficios de esta ley, a las personas sentenciadas que sean delinquentes primarios y que cumplan con los requisitos siguientes:

"I. Indulto por gracia:

"...

"**B.** En el supuesto de mujeres que tengan uno o más hijos y/o hijas **menores de dieciocho años**, que se les haya impuesto una pena privativa de libertad que no exceda de 15 años y haya cumplido una quinta parte. No gozarán de este beneficio cuando existan datos de abandono o violencia en contra de sus hijos."



fueron las razones por la cuales el legislador consideró necesario hacer esa reducción. En efecto, *el legislador no explicó en ningún momento cuál fue el fin constitucional que buscó al excluir del beneficio del indulto a las madres y padres de niños mayores de doce años, pero menores de dieciocho*. Ello, se insiste, considerando que dicha posibilidad ya había sido garantizada en la ley antes de la reforma.

Así, al no haber justificado el legislador el fin constitucionalmente válido de la medida regresiva, y al no advertirse que ésta persiga uno evidente, es claro que la misma *no supera un test de proporcionalidad* y por lo mismo resulta inconstitucional.

Tales consideraciones, a mi juicio, eran suficientes y bastantes para sostener la invalidez propuesta, por lo que resultaba innecesario el estudio adicional que se hace en la sentencia sobre el principio de igualdad y no discriminación. Ello es así, toda vez que, al no subsistir la porción en cuestión, tampoco subsiste el referido problema de discriminación.

### **III. Pertinencia de realizar una interpretación de la norma e incluir dicha interpretación en los puntos resolutive de la sentencia**

Como señalé, en la sentencia de mérito no se realizó un examen específico de la porción normativa "*hijos y/o hijas*" del artículo 4o., fracción I, apartado B, de la ley impugnada. Sin embargo, se estableció por mayoría de once votos que la norma "*debe interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores*" de edad.

Ello quedó fijado en los puntos resolutive de la sentencia, en donde se determinó lo siguiente:

**TERCERO.—El artículo 4o. fracción I, apartado B, de la Ley de Indulto del Estado de México, expedida mediante Decreto Número 192, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 3 de febrero de dos mil diecisiete, deberá interpretarse en el sentido de que incluye a padres y madres, así como a quienes ejercen la patria potestad o la tutela de menores, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.**

Como ya adelanté, me parece que tal interpretación es una solución *adecuada* para este caso.

En primer lugar, es importante señalar que si bien en la tesis jurisprudencial: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y



EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.",<sup>26</sup> la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que las normas que establecen distinciones discriminatorias no admiten interpretación conforme a efecto de salvar su constitucionalidad, el presente caso se distingue de aquellos que derivaron en la mencionada tesis jurisprudencial, ya que en éstos últimos, las normas analizadas contenían mensajes estigmatizantes respecto de los grupos discriminados (como por ejemplo, las parejas del mismo sexo y las personas con discapacidad), cosa que no sucede en este caso.

Además, considero que la prohibición de realizar una interpretación de normas discriminatorias no es una regla absoluta. Como expliqué en mis votos concurrentes en las **acciones de inconstitucionalidad 32/2016<sup>27</sup> y 34/2016,<sup>28</sup>** tal interpretación puede ser una *técnica para evitar la inconstitucionalidad de una disposición*, o bien, un *remedio para reparar la inconstitucionalidad*. En ese sentido –y como también señalé en la acción de inconstitucionalidad 32/2016– debe tenerse presente que lo que los criterios de esta Suprema Corte prohíben es que la interpretación se use para *evitar* declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria. Sin embargo, es perfectamente compatible con dichos criterios declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria y, en caso de que ese remedio sea insuficiente para reparar los efectos de la discriminación, *realizar alguna maniobra adicional* como la interpretación de algunas otras porciones normativas vinculadas con el texto anulado. De hecho, el Pleno ha admitido este tipo de soluciones, incluso respecto de normas que podrían ser discriminatorias, cuando ello se hace con el objeto remediar lagunas legales y evitar así una mayor inseguridad jurídica.

Precisado lo anterior, en el presente caso considero que decretar la invalidez de la porción "*hijos y/o hijas*" no era una forma adecuada de solucionar el problema de inconstitucionalidad, pues habría generado un vacío o ambigüedad sobre qué tipo de relación deben tener las y los sentenciados con los respectivos menores de edad para poder acceder al beneficio del indulto. En este sentido, considero que un mejor *remedio* al problema de inconstitucionalidad ya mencionado era –como de hecho se hizo en la sentencia– hacer una *interpretación* vinculante de la norma según la cual quedarán comprendidos los menores de

<sup>26</sup> Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 394, jurisprudencia.

<sup>27</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el once de julio de dos mil diecisiete.

<sup>28</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno los días dieciocho y veinte de febrero de dos mil veinte.



edad a cargo de tanto de madres, como de padres, o bien, de tutores o bajo la patria potestad de personas *distintas* a sus madres o padres.

Por lo demás, considero relevante destacar la importancia de que las interpretaciones de preceptos declarados inconstitucionales estén en los puntos resolutive de la sentencia, a fin de brindar seguridad jurídica y no dejar duda alguna respecto de que se trata de una interpretación que vincula a los operadores jurídicos.

Con todo, reitero que comparto el sentido de la sentencia y considero que el Pleno llegó a la mejor solución, dadas las limitaciones impuestas por la redacción de la norma en estudio, expandiendo así el universo de niños y niñas beneficiadas para comprender a quienes quedaron fuera con motivo de las distinciones discriminatorias generadas por la norma.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 17/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 351, con número de registro digital: 30502.

Las tesis aisladas 2a. LXXXV/2008 y P. XX/2011 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 439 y XXXIV, agosto de 2011, página 880, con números de registro digital: 169490 y 161264, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.) y 1a./J. 87/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con números de registro digital: 2009726 y 2010595, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2022.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**



## 215/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el catorce de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 215/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III, de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para la Ciudad de México, el cual establece criterios de prioridad para la admisión a dichos centros.

Por mayoría de nueve votos,<sup>1</sup> el Tribunal Pleno reconoció la validez de las fracciones impugnadas. Si bien coincido con el sentido de la sentencia, formulo el presente voto para separarme de algunas consideraciones y exponer las razones adicionales que sustentan mi determinación.

De esta manera, primero presentaré los argumentos de la accionante, el contenido de las normas impugnadas, las consideraciones de la sentencia y, finalmente, desarrollaré mi postura.

En su escrito inicial de acción, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo que el artículo 27, párrafo segundo, fracciones I, II y III (en las porciones normativas "*de madres*"), de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Cuidado Infantil para la Ciudad de México era inconstitucional, debido a que vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el principio del interés superior de la niñez.

La norma impugnada dispone lo siguiente:

### **Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Cuidado Infantil para la Ciudad de México**

"**Artículo 27.** Los CACI para admitir a un niño o niña, deberán suscribir una carta compromiso con el padre, madre, tutor, o quien ejerza la patria potestad o guarda y custodia sobre el niño o la niña, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio, la persona o personas autorizadas para recoger al niño o niña, la tolerancia para su entrada y salida y, en su caso, el costo del servicio.

<sup>1</sup> En contra los Ministros Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales.



"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

"I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;

"II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;

"III. De madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales."

### I. Consideraciones de la sentencia

A fin de dar respuesta a los planteamientos de la accionante, la sentencia indica que, por cuestión metodológica es importante primero resolver: *i)* si nos encontramos ante un caso que amerite ser juzgado con perspectiva de género y *ii)* si la norma impugnada establece una acción afirmativa. Para este propósito, la sentencia presenta un panorama general sobre la situación de desigualdad entre hombres y mujeres a nivel nacional e internacional, a partir del cual contesta ambas interrogantes en sentido positivo.

Hecho lo anterior, a fin de analizar la alegada violación de los **principios de igualdad y no discriminación**, la sentencia precisa que, aunque la norma distingue con base en el género, una categoría sospechosa conforme al artículo 1o. constitucional, tratándose de una acción afirmativa en favor de las mujeres, las tres fracciones impugnadas deben ser sometidas a un análisis de razonabilidad. Concluye que cada una de ellas supera dicho análisis, pues persiguen una finalidad legítima y tienen una relación racional con su objeto.

Por lo que hace al **principio de interés superior de la niñez**, la sentencia desarrolla su alcance a partir de las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 39/2015<sup>2</sup> y determina que las normas impugnadas no son contrarias a éste. Lo anterior, en virtud de que dichas disposiciones tienen como objetivo fortalecer las oportunidades educativas y económicas de las madres, lo que tiene un impacto significativo en las vidas de sus hijas e hijos. Asimismo, atento a que, ante la disponibilidad limitada de lugares, resulta necesario establecer criterios de prioridad que tomen en cuenta las mayores dificultades para la crianza.

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el siete de junio de dos mil dieciocho.



## II. Motivos de la concurrencia

Como ya he adelantado, si bien comparto el sentido de la sentencia, suscribo el presente voto para desarrollar las razones por las cuales, respetuosamente me separo de algunas consideraciones, así como para exponer los argumentos adicionales que sustentan mi postura.

### a) Necesidad de juzgar con perspectiva de género en toda controversia judicial

En primer término, me separo del análisis que realiza la sentencia para determinar *si el presente caso amerita ser juzgado con perspectiva de género*. Lo anterior, debido a que juzgar *todos* los casos con perspectiva de género (y de forma interseccional) es una obligación intrínseca a la labor judicial, pues únicamente de esa forma es posible detectar si existen situaciones de desequilibrio entre las personas involucradas como consecuencia de su género. Por ello, esta Suprema Corte ha sostenido que la perspectiva de género debe implementarse en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten.<sup>3</sup>

### b) Derecho a la igualdad y no discriminación

Formulada esta precisión, desarrollo las razones por las cuales considero que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

Como señala la sentencia, una vez que se ha identificado que el legislador realizó una distinción con base en una categoría protegida bajo el artículo 1o. constitucional, *lo que procede es establecer si la distinción constituye una acción afirmativa o no, a fin de determinar si debe aplicarse un test ordinario de razonabilidad o bien, un test de escrutinio estricto*. Lo anterior, recordando que al aplicarse un test de razonabilidad existe una presunción respecto de la *constitucionalidad* de la medida; mientras que un test de escrutinio estricto parte de la *inconstitucionalidad* de la medida. Así lo sostuve en mis votos concurrentes de las acciones de inconstitucionalidad 34/2016 y 17/2017.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> La Primera Sala ha sostenido este criterio en la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO." y la tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN."

<sup>4</sup> Ambas resueltas por el Tribunal Pleno el veinte de febrero de dos mil veinte.



Ahora bien, en términos de lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014<sup>5</sup> y 45/2014,<sup>6</sup> las acciones afirmativas constituyen "*medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer*".

En el caso, las normas impugnadas crean una distinción basada en el género, una categoría sospechosa conforme al artículo 1o. constitucional. Sin embargo, contienen acciones afirmativas, en tanto establecen medidas temporales que implican un trato preferente a un grupo que se encuentra en desventaja o es discriminado: las mujeres. Específicamente, consagran una **política de género** que otorga prioridad en la admisión a Centros de Atención y Cuidado Infantil a madres adolescentes (que asistan a la escuela), solteras (que se encuentren trabajando) y víctimas de violencia familiar. Entonces, deben ser sometidas a un **test de razonabilidad**, el cual superan.

En efecto, la **fracción I** establece que tendrán *prioridad* para la admisión en los centros de atención las hijas e hijos de madres de entre 12 y 22 años 11 meses de edad que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos.

Es claro que esta medida **persigue una finalidad legítima**, a saber, cerrar la brecha educativa de mujeres, mitigando una causa de deserción escolar. En relación con este punto, se observa que, en México, las mujeres presentan menos años de estudios, asistencia escolar, alfabetismo y mayor rezago grave que los hombres.<sup>7</sup> De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, se observa que el 41.1 % de las madres de 15 años y más no cuenta con educación básica terminada, cifra que se reduce a la mitad respecto de quienes no son madres (20.5 %). Sólo el 23.9 % de las madres ha tenido acceso a la

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce, de mi ponencia.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, de mi ponencia. Precisamente, en dicho asunto se determinó que las normas que incluyen a grupos históricamente discriminados, ampliando o igualando sus derechos, debe hacerse bajo el principio de razonabilidad, no así mediante un escrutinio estricto.

<sup>7</sup> Indicadores Básicos, Instituto Nacional de las Mujeres, [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama\\_general.php?menu1=2&IDTema=2&pag=1](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=2&IDTema=2&pag=1) (consultado el primero de marzo de dos mil veintiuno).



educación media superior o superior, frente a 42.5 % de las mujeres que no son madres.<sup>8</sup> Por otra parte, en 2018, el 10.5 % de las mujeres entre 15 y 19 años de edad que no asistía a la escuela manifestó que ello obedecía a que tuvieron un hijo o una hija. Este porcentaje era de 0.7 % para hombres de la misma edad.<sup>9</sup>

Ciertamente, dicha finalidad no sólo es legítima, sino que además **constituye una obligación internacional del Estado Mexicano**, en tanto el artículo 10, inciso f), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, lo compromete a "*reducir la tasa de abandono femenino de los estudios*" y a organizar "*programas para aquellas jóvenes mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente*".<sup>10</sup> Por su parte, el Comité de la CEDAW se ha referido reiteradamente a la forma en que el embarazo y la crianza afectan el derecho de las mujeres y las niñas a la educación,<sup>11</sup> lo que requiere de acciones positivas para que sigan asistiendo a la escuela o vuelvan sin demora.<sup>12</sup>

Finalmente, la medida guarda una **relación racional** con la finalidad señalada porque otorga a las madres jóvenes prioridad en el acceso a guarderías, lo que evita que niñas y mujeres se vean obligadas a abandonar sus estudios a fin de atender obligaciones de cuidado.

<sup>8</sup> INMUJERES, Las Madres en Cifras (2018). Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-madres-en-cifras> (consultado el cuatro de febrero de dos mil veintidós).

<sup>9</sup> Estadísticas a propósito del día de la madre (10 de mayo), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018\\_nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018_nal.pdf) (consultado el primero de marzo de dos mil veintiuno).

<sup>10</sup> **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

"Artículo 10

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"...

"f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente."

<sup>11</sup> Comité de la CEDAW. Recomendación general No. 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, p. 6 y 8.

<sup>12</sup> Comité de la CEDAW. Recomendación general No. 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, p. 16.

En términos similares se pronunció el Comité sobre los Derechos del Niño en una recomendación conjunta con el Comité de la CEDAW: Recomendación general No. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General No. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, párr. 69, inciso a).



Por otra parte, la **fracción II** establece prioridad para la admisión en los Centros de Atención y Cuidado Infantil a hijas e hijos de madres víctimas de violencia intrafamiliar. Esta norma también persigue una **finalidad legítima**, esto es, brindar apoyo a un sector de la población desproporcionadamente afectado por este tipo de violencia, permitiendo a las mujeres romper con sus ciclos. Al respecto, según estadísticas del Portal de Datos Abiertos de la Agencia de Innovación Digital de la Ciudad de México, en el año 2019, el 76.12 % de las víctimas del delito de violencia familiar eran mujeres.<sup>13</sup> En el año 2021, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México informó que la entidad ocupaba el primer lugar a nivel nacional en denuncias de delito de violencia familiar.<sup>14</sup>

Más aún, **dicha finalidad constituye una obligación internacional del Estado Mexicano**. Al respecto, el artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) obliga a los Estados Partes a adoptar progresivamente los servicios especializados apropiados para la atención de la mujer objeto de violencia, inclusive de "*cuidado y custodia de los menores afectados*".<sup>15</sup>

Por otro lado, la medida guarda una **relación racional** con el objeto señalado, en virtud de que permite a las mujeres víctimas de violencia familiar estudiar o trabajar mientras alguien más vela por sus hijos e hijas, eliminando uno de los obstáculos por los cuales pueden permanecer en situaciones de violencia, esto es, por falta de independencia económica.<sup>16</sup>

Por último, la **fracción III** del artículo impugnado da preferencia en la admisión a los Centros de cuidado infantil a hijas e hijos de madres solteras que lo requieran

<sup>13</sup> Informe del Gobierno de la Ciudad de México, veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, página 7.

<sup>14</sup> *Segundo Informe de la Labores de la FGJCDMX*, Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, 2021, *2do Informe de Labores FGJCDMX*, (consultado el cuatro de febrero de dos mil veintidós), p. 27.

<sup>15</sup> **Convención de Belém do Pará**

"Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: ...

"d. Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y *cuidado y custodia de los menores afectados*."

<sup>16</sup> En su recomendación general No. 19 sobre la violencia contra la mujer, el Comité de la CEDAW recalcó que la falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas y señaló que los Estados Partes en dicha Convención deben proporcionar protección y apoyo apropiado a las mujeres víctimas de violencia familiar. Más aún, en su Recomendación General No. 35, el Comité expresamente recomienda a los Estados asegurar el acceso a asistencia tal como el "**cuidado del niño** y oportunidades de capacitación **y empleo**" a las mujeres víctimas de violencia.



por motivos laborales. Esta disposición también **persigue una finalidad legítima**: ampliar las oportunidades laborales de las madres solteras, ya que además de que son ellas quienes cargan principalmente con el cuidado de los niños y niñas, también suelen encontrarse en situación de precariedad económica.

En efecto, mientras que en la Ciudad de México actualmente hay aproximadamente 950,500 madres solteras, sólo hay 97,846 padres solteros, y aquellos hogares encabezados por mujeres tienen más probabilidades de ser pobres.<sup>17</sup> Según estimaciones del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social, aproximadamente 346 mil madres solteras viven en situación de pobreza en la entidad.<sup>18</sup>

A nivel nacional, la tasa de participación económica de las madres solteras es de 75.2 %.<sup>19</sup> Sin embargo, el 22.2 % de las mujeres solteras ocupadas mayores de 15 años gana un salario mínimo o menos por el trabajo que desempeñan, un 30.6 % gana hasta dos salarios mínimos y un 29.6 % gana dos o más salarios mínimos. De ellas, el 57.1 % no recibe prestaciones por su trabajo y sólo 12 % tiene la prestación de guardería para sus hijos.<sup>20</sup>

En este sentido, la finalidad perseguida por la norma no sólo es legítima, sino además **contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de igualdad entre hombres y mujeres del Estado Mexicano**. Al respecto, el Comité de la CEDAW ha recomendado hacer uso de "*medidas especiales de carácter temporal como las acciones afirmativas, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que las mujeres se integren a la educación, la economía, la política y el empleo*".<sup>21</sup> Asimismo, ha señalado que, por lo que respecta a las dimensiones económicas de las relaciones familiares, un enfoque basado en la igualdad sustantiva debe abordar cuestiones como la discriminación en la educación, el empleo y "*la compatibilidad entre las exigencias labo-*

<sup>17</sup> Comité de la CEDAW. Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución), párr. 4.

<sup>18</sup> Viven en situación de pobreza 346 mil madres solteras en la ciudad, La Jornada, 9 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/03/09/viven-en-situacion-de-pobreza-346-mil-madres-solteras-en-la-ciudad-8034.html> (consultado el cuatro de febrero de dos mil veintidós).

<sup>19</sup> INMUJERES, Sistema de Indicadores de Género, citando datos del Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Madres\\_solteras.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Madres_solteras.pdf) (consultado el once de febrero de dos mil veintidós).

<sup>20</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del día de la madre (veinte de mayo), [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018\\_nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018_nal.pdf).

<sup>21</sup> Recomendación general No. 5, Medidas especiales temporales.



*rales, las necesidades familiares y las repercusiones de los estereotipos y roles de género en la capacidad económica de la mujer".<sup>22</sup>*

Finalmente, la medida tiene una **relación racional** con el fin propuesto, porque establece una preferencia en el acceso a servicios de cuidado que posibilita la incorporación de las mujeres solteras al mercado laboral. Es decir, mitiga los obstáculos que les impiden incorporarse plenamente al mismo, como las cargas desproporcionadas que enfrentan en cuanto al cuidado de sus hijos e hijas, y las dificultades en el acceso a servicios de cuidado y educación.

Por estas razones, en la sesión en que se discutió el asunto, me pronuncié en favor del sentido de la sentencia que reconoce la validez de las normas impugnadas a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, apartándome de algunas consideraciones y por argumentos adicionales.

### **c) Principio de interés superior de la niñez**

A continuación, desarrollo las razones adicionales a aquellas expuestas en la sentencia, por las cuales sostengo que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de interés superior de la niñez.

En primer lugar, la norma impugnada establece **un estándar de atención prioritaria, no exclusivo, por lo que no impide que las hijas e hijos de padres que se encuentran en circunstancias similares al de las mujeres previstas en ella accedan a los Centros de Atención y Cuidado Infantil**. El que los padres no gocen de la misma prioridad es una consecuencia de una acción afirmativa que es constitucional, al superar un juicio de razonabilidad. Por otra parte, tampoco debe perderse de vista que conforme al artículo 23 Bis de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, los entes públicos deberán otorgar a los hombres solteros todos los beneficios que a las madres solteras.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Comité de la CEDAW. Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución), párr. 8.

<sup>23</sup> **Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México**

"Artículo 23 Bis. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para los hombres padres solos, las siguientes:

"...

"VI. Otorgar a los padres solos de niñas, niños y adolescentes, el acceso a todos los programas y beneficios sociales que se otorgan a las mujeres que se encuentran en esa misma condición."



En segundo lugar, considero que la medida contenida en **la fracción I atiende directamente al interés superior de las madres que siguen siendo niñas y adolescentes**, ya que, como lo ha reconocido el Comité del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la falta de oportunidades educacionales es una de las causas de que los niños y las niñas, pero principalmente ellas, sean víctimas de muchas otras violaciones de los derechos humanos.<sup>24</sup>

En tercer lugar, como bien señala la sentencia, la vulnerabilidad de las madres jóvenes, de las madres víctimas de violencia familiar y de las madres solteras impacta directamente en la situación de sus hijos e hijas. Al respecto, considero pertinente resaltar que **está documentado que las consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente no se limitan a las niñas y mujeres que se convierten en madres, sino que trascienden a sus hijas e hijos, quienes tienen mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza, de enfrentar embarazos precoces y de alcanzar peores resultados educativos, entre otros factores**. Muchas de estas consecuencias tienen origen en la brecha educativa de las mujeres madres, lo que pretende combatir la acción afirmativa en cuestión.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Comité PIDESC, Observación general No. 11 (1999). Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 3 y 4.

<sup>25</sup> En efecto, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y UNICEF, entre menor escolaridad tiene el "jefe o jefa" de familia, hay un mayor nivel de pobreza entre los integrantes de la familia, particularmente las y los niños y adolescentes. Por ejemplo, en 2016, 74.9 % de las niñas, niños y adolescentes pertenecientes a un hogar cuyo "jefe o jefa" no contaba con escolaridad o tenía primaria incompleta estaban en situación de pobreza. Por otra parte, en los casos en que niñas, niños y adolescentes que habitaban un hogar con un "jefe o jefa" de hogar con la secundaria completa, el porcentaje en situación de pobreza se reducía a 38.5 %. Estos datos no son neutrales al género, pues la pobreza documentada era mayor cuando la jefa de familia era mujer. En efecto, el Coneval y Unicef encontraron que la situación de pobreza en que vivían niños, niñas y adolescentes variaba dependiendo del sexo del "jefe o jefa" de su hogar de residencia. En el caso de niños, niñas y adolescentes que residían en un hogar con un jefe hombre, 50.7 % vivía en situación de pobreza, mientras que este porcentaje se elevaba al 52.4 % entre aquellos que residían en un hogar con una jefa mujer. Coneval, Unicef, Pobreza infantil y adolescente en México 2008- 2016. Dónde vive y qué características tiene la población de 0 a 17 años en situación de pobreza. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF\\_CONEVAL\\_POBREZA\\_INFANTIL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf) (consultado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós).

<sup>26</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Sistematización de evidencias sobre consecuencias económicas y sociales del embarazo adolescente. Disponible en: [https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sistematizacion%20de%20evidencias%20sobre%20consecuencias%20economicas%20y%20sociales%20del%20embarazo%20adolescente%20%281%29\\_0.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sistematizacion%20de%20evidencias%20sobre%20consecuencias%20economicas%20y%20sociales%20del%20embarazo%20adolescente%20%281%29_0.pdf) (consultado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós).



En este contexto, es claro que las medidas encaminadas a combatir estas condiciones de desigualdad benefician a las y los menores de edad y no son contrarias al interés superior de la niñez.

En cuarto lugar, las disposiciones impugnadas de ninguna manera impiden que las autoridades de los Centros de Atención y Cuidado Infantil evalúen las circunstancias que rodean cada caso concreto y las características individuales del niño o niña cuya admisión se solicite, a fin de tutelar el interés superior de la niñez. En este sentido, no debe perderse de vista que el principio del interés superior de la niñez no puede ser aplicado con carácter general y de forma abstracta.

Por estas razones, en la sesión en que se discutió el asunto, me pronuncié en favor del sentido de la sentencia que reconoce la validez de las normas impugnadas a la luz del principio de interés superior de la niñez.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 215/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 153, con número de registro digital: 30557.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) y aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 29, Tomo II, abril de 2016, página 836 y 40, Tomo I, marzo de 2017, página 443, con números de registro digital: 2011430 y 2013866, respectivamente.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucio-



nalidad 7/2021, en la que se declaró la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México,<sup>1</sup> el cual regulaba los supuestos de flagrancia delictiva en los que la brigada de vigilancia animal podía entrar a un lugar cerrado sin orden judicial.

En la sentencia, el Pleno de la Suprema Corte determinó que el mencionado precepto era inconstitucional toda vez que regulaba aspectos relacionados con la investigación de delitos y, por tanto, invadía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal. Facultad contenida expresamente en el artículo 73, fracción XXI, inciso c),<sup>2</sup> de la Constitución General.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido en que la norma impugnada era inconstitucional por invadir la facultad exclusiva del Congreso

#### <sup>1</sup> **Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México**

"Artículo 10 Bis. Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

"...

"II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

"...

"i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del capítulo IV 'Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos', del Código Penal para el Distrito Federal; o

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante. ..."

#### <sup>2</sup> **Constitución General**

"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."



de la Unión para legislar en materia procedimental penal, respetuosamente no comparto la totalidad de las consideraciones ni la metodología de estudio.

Adicionalmente, estimo importante aclarar que la resolución de la Corte de ninguna forma deja en situación de desprotección a los animales de la Ciudad de México frente a delitos de maltrato o crueldad en su contra. Como referí en sesión, las autoridades locales deberán seguir ejerciendo sus facultades de investigación y prevención del delito conforme a las reglas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

## I. El argumento de la mayoría

Retomando algunos precedentes, la sentencia reitera que de acuerdo con nuestra Constitución: **(i)** el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para legislar en materia procedimental penal; **(ii)** a fin de determinar el contenido de dicha materia, es necesario atender el contenido del CNPP; **(iii)** a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el CNPP; y **(iv)** los Congresos Locales sólo pueden legislar sobre cuestiones propiamente orgánicas o para emitir ordenamientos complementarios que resulten necesarios para la implementación del CNPP.

Precisado lo anterior, la sentencia compara el CNPP y la norma impugnada<sup>3</sup> a fin de demostrar que ésta última regula aspectos vinculados con el procedimiento penal. A partir de dicha comparación, el fallo advierte que la norma combatida regula la manera en que la policía debe reaccionar cuando se encuentra frente a un evento de flagrancia delictiva, aspectos que corresponden a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procedimental penal y que ya fueron incluidos en el código respectivo. En consecuencia, concluye que el artículo impugnado invade el ámbito competencial del Congreso de la Unión.

<sup>3</sup> La sentencia contrasta la norma impugnada con el artículo 290 del CCPP.

"Artículo 290. **Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial**

"Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

"En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla. Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante."



Adicionalmente, la sentencia analiza si la porción normativa regula cuestiones propiamente orgánicas o complementarias para la implementación del sistema penal acusatorio. Sobre este tema, la resolución considera que la norma no es complementaria, pues no desarrolla ni detalla lo dispuesto en el CNPP, sino que se limita a añadir un supuesto completamente distinto a lo permitido en el mencionado código. De igual forma, considera que la norma impugnada no es de carácter orgánico, ya que no está relacionada con la estructura organizacional del gobierno de la Ciudad de México, sino que regula la manera en que la policía local puede ingresar a un lugar cerrado en casos de flagrancia.

En atención a lo anterior, la sentencia concluye que la norma impugnada invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y declara su inconstitucionalidad.

## II. Razones del disenso

Como adelanté, coincidí plenamente con la mayoría en que la norma impugnada invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal. No obstante, no comparto la metodología de estudio pues considero que, para sustentar esta conclusión no bastaba con *comparar* la norma local con el CNPP. En mi opinión, lo que debió analizarse es si la norma se refiere en sí misma a aspectos que puedan ser comprendidos en la materia *procedimental penal*, al margen de que el citado CNPP regule o no tales cuestiones.

No desconozco que en algunos precedentes el Pleno de esta Suprema Corte –a fin de identificar qué temas comprenden la materia "*procedimental penal*"– ha atendido al contenido del CNPP, por ser esta la legislación única en la materia, mediante la cual el Congreso de la Unión ejerció su facultad exclusiva.<sup>4</sup> Sin embargo, ello no significa que, en automático, *todas* las normas contenidas en dicho código se refieran necesariamente a la materia procedimental penal o que *sólo* las normas que están ahí definen y delimitan dicha materia.

Sostener lo contrario nos llevaría necesariamente a tener que asumir un doble absurdo. Primero, que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, autorizó al Congreso de la Unión para *autodeterminar* el alcance de sus propias competencias legislativas, en tanto que sería éste el único facul-

<sup>4</sup> Así se hizo, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 296/2020, resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.



tado para *decidir qué aspectos y hasta dónde comprende la materia procedimental penal*. y segundo, que *todo* lo que el Congreso de la Unión decida incluir en el CNPP debe considerarse *por esa sola razón* parte de la materia procedimental penal, o bien, que *todo* lo que *no esté ahí comprendido* no forma parte por ese solo hecho de la materia en cuestión, al margen de su naturaleza o contenido.

Como lo he sostenido en diversos precedentes, la metodología más adecuada y consistente con la forma en la que esta Suprema Corte suele analizar invasión a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión estriba en analizar si la norma local impugnada regula, en sí misma, aspectos que inciden en la materia especificada en la Constitución como parte de esa facultad exclusiva, en este caso: El procedimiento penal. Para ello, lo que debe evaluarse es si la disposición cuestionada incide directamente en la investigación, procesamiento y juzgamiento de delitos, más allá, insisto, de si se trata de una cuestión comprendida en el CNPP.

En el caso, como ya adelanté, coincido con la mayoría pues considero que la norma impugnada sí invadía la competencia del Congreso de la Unión, toda vez que la misma regulaba los casos en los que la brigada de vigilancia animal podía entrar a un lugar cerrado sin orden judicial tratándose de *flagrancia delictiva*, lo cual evidentemente incide en aspectos procedimentales.

Efectivamente, la norma señalaba que los integrantes de la referida brigada de vigilancia podían entrar a un domicilio sin orden judicial tratándose de "flagrancia" e, inmediatamente después, especificaba que era así siempre que fuera necesario "para evitar la comisión de delitos contra los animales no humanos", o bien, cuando se contara con el consentimiento de quien esté facultado para ello. Aspectos que claramente inciden en la persecución e investigación de delitos.

No desconozco que la norma en cuestión reiteraba en una de sus porciones uno de los supuestos en los que el propio CNPP autoriza la entrada a un domicilio sin orden judicial e, incluso, remitía al artículo 290 de dicho ordenamiento. Me refiero al supuesto en el que se cuenta con el *consentimiento* del titular del domicilio. Sin embargo, como ha señalado esta Suprema Corte en precedentes, el legislador local no está autorizado *ni siquiera para reiterar* el contenido del CNPP, en relación con temas propiamente procedimentales.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Así se dijo en las acciones de inconstitucionalidad 48/2016, 106/2014, 22/2017 y 79/2018.



Tal conclusión se corrobora con lo decidido por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 48/2016, en la que se declararon inconstitucionales diversas disposiciones por regular aspectos vinculados con el procedimiento penal. En efecto, en dicho precedente la declaración de invalidez se hizo *extensiva* a un precepto que se refería precisamente a la detención en flagrancia, por tener el mismo vicio competencial.<sup>6</sup>

Por estas razones, aunque no comparto las consideraciones ni la metodología, coincido con el sentido del fallo en cuanto a que la norma impugnada invadía la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre procedimiento penal y, en consecuencia, es inconstitucional.

\*\*\*

Finalmente, como adelanté, es importante aclarar que la resolución de la Suprema Corte en este caso de ninguna manera deja en situación de desprotección a los animales de la Ciudad de México frente a delitos de maltrato o crueldad en su contra.

Como se explicó, el problema analizado por la Suprema Corte en este caso fue estrictamente *competencial*. Lo que se analizó fue si el Congreso de la Ciudad de México contaba o no con la facultad de regular supuestos de ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial en casos de flagrancia, o si, por el contrario, ello violaba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

Así, a mi juicio, la declaratoria de invalidez decretada en este caso de ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que la Brigada de Vigilancia Animal de la Ciudad de México no puede ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial *en ningún caso* en el que se aprecie la existencia de flagrancia delictiva, muy específicamente tratándose de casos relacionados con actos de maltrato o crueldad animal que constituyan delito. En mi opinión, la decisión adoptada por la Corte en este caso simplemente implica que, en lo sucesivo, las auto-

<sup>6</sup> La porción normativa invalidada señalaba: "*La autoridad no efectuará la detención en flagrancia del imputado que cometa daños imprudenciales con motivo del tránsito de vehículos, cuando este le demuestre la existencia de una póliza de seguro vigente que ampare la reparación del daño derivada de los hechos*". Acción de inconstitucionalidad 48/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve.



ridades locales de protección animal deberán observar las reglas del CNPP, así como la interpretación que ha hecho esta Suprema Corte en relación con el acceso a un domicilio sin orden judicial en casos de flagrancia.

En efecto, no debe perderse de vista que esta Suprema Corte ha sostenido en numerosos precedentes que si bien, por regla general, para entrar a un domicilio se requiere orden judicial previa, existen también algunas excepciones constitucionales, como son **(a)** la persecución de un delito flagrante y **(b)** la autorización del ocupante. En cuanto al primer supuesto, la Primera Sala ha precisado que la entrada al domicilio será válida siempre cuando **(i)** se irrumpa en el lugar cuando en su interior se esté cometiendo un delito; o, bien **(ii)** después de ejecutado, el sujeto activo sea perseguido inmediatamente hasta ahí.<sup>7</sup>

Fue precisamente por ello que durante la discusión del presente asunto expresamente sugerí a mis compañeras y compañeros explicitar en el apartado de efectos que los casos relacionados con la norma impugnada se deberán resolver de conformidad con el CNPP, a fin de evitar una posible incertidumbre al respecto.

\*\*\*

Por lo antes expuesto, si bien comparto el sentido del fallo, lo hago por consideraciones y razones distintas

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 766, con número de registro digital: 30702.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2022.

<sup>7</sup> Véase, entre otros, el amparo directo en revisión 3244/2016, fallado por la Primera Sala el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente); los últimos tres Ministros se reservaron su derecho a formular voto concurrente. En contra del voto de la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de treinta de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 363, publicado el treinta de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.<sup>1</sup> **Ello, toda vez que el legislador local no observó**

### **<sup>1</sup> Ley de Educación del Estado de Nuevo León**

#### **Artículo 4. ...**

"III. ...

"e) Educación especial: Está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario.

"Para los efectos de este inciso se define como:

"Persona con Aptitudes Sobresalientes: aquella que sin ser superdotado o sin ser de talento extraordinario son capaces de destacar significativamente del grupo social y educativo al que pertenecen en uno o más de los siguientes campos del quehacer humano: científico-tecnológico, humanístico, sociocultural, artístico o acción motriz.

"Persona Superdotada: a quien cuente con un coeficiente intelectual superior a 130 y que por sus características requiere una educación diferenciada.

"Talento Extraordinario: Es la cualidad de toda persona que muestre un desempeño extraordinario en una determinada área o tema dentro del ámbito educativo que necesita de programa educativo especial para que alcance y favorezca su máximo su (sic) desarrollo profesional. ..."

#### **"Artículo 16. ...**

"XIII. Implementarán acciones encaminadas a la detección e identificación temprana del alumnado con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

" ...

"XVI. Fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

" ...

"XIX. Aplicar los programas compensatorios implementados por la autoridad educativa federal, a través de los recursos específicos asignados, considerando preferentemente las regiones con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se establezcan las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que la autoridad educativa estatal deba realizar para reducir y superar dichos rezagos;

"XX. Apoyarán y desarrollarán programas, cursos y actividades que fortalezcan la capacitación hacia los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales en



## el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

la atención a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

"XXI. Desarrollarán un programa integral educativo para personas con discapacidad, transitoria o definitiva; así como uno para quienes poseen aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario, así mismo se desarrollarán cursos y actividades que potencialicen sus habilidades;

"XXII. La Secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario; y

"XXIII. Desarrollarán programas integrales de educación física que fomente en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico.

"..."

**"Artículo 49.** La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, atendiendo a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje en un contexto educativo incluyente, basándose en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.

"Tratándose de niñas, niños y adolescentes con discapacidad propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos; para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios. Las instituciones educativas del Estado promoverán y facilitarán la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.

"Para la identificación y atención educativa de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, de las instituciones que integran el sistema educativo estatal, contarán con un protocolo que se sujetará a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal, así mismo establecerán los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, media superior y superior, con base en sus facultades y a la disponibilidad presupuestal.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes, superdotadas y de talento extraordinario.

"Cuando las instituciones de educación básica, media superior y superior detecten casos de estudiantes con aptitudes sobresalientes, superdotadas o talento extraordinario, deberán informar a la autoridad educativa responsable, a fin de que la educación de estos estudiantes sea impartida de acuerdo con los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal para su atención.

"La educación especial incluirá la capacitación y orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.



Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he

---

"Los profesores de educación preescolar y primaria deberán estar capacitados para poder detectar oportunamente a los alumnos con necesidades educativas especiales como lo son las personas con discapacidad, transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario.

"La capacitación promoverá la educación inclusiva de personas con discapacidad y desarrollara las competencias necesarias para su adecuada atención la cual estará a cargo de la autoridad educativa estatal en base a su disponibilidad presupuestal, acorde a las disposiciones legales que resulten aplicables.

"En los casos de educación para personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y de talento extraordinario, se capacitará a los maestros en razón a las necesidades y condiciones que estos requieran. Misma que estará a cargo de la autoridad educativa estatal en base a su disponibilidad presupuestal, acorde a las disposiciones legales que resulten aplicables.

"Los planteles educativos, en donde se imparta la educación especial para personas con discapacidad, deberán ser accesibles y contar al menos con un titular y un suplente facultados para la atención de las niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad, en los planteles educativos en se imparta educación especial para personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, se deberá facilitar al máximo el proceso de flexibilización y/o adelanto de cursos, como se encuentra establecido en los lineamientos emitidos por las autoridades educativas federales.

"Con el fin de atender y proteger el derecho a la educación de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario y en el ámbito de sus atribuciones la Secretaría deberá facilitar la creación de centros especiales para su educación, con base en la disponibilidad presupuestal del Estado.

"La educación especial proporcionará orientación a los padres, madres de familia o tutores, maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

"Para apoyar el desarrollo pleno de los alumnos con necesidades educativas especiales deberán establecerse programas educativos adecuados a su edad, madurez y potencial cognoscitivo, encaminados a aprovechar toda su capacidad, proporcionando el Estado los medios materiales, técnicos y económicos necesarios para su máximo desarrollo personal y profesional, ampliando las oportunidades para su formación integral, evitando cualquier acto de discriminación que impida su desarrollo, de conformidad con los conocimientos interdisciplinarios más avanzados que se hayan desarrollado a este respecto.

"En el caso de personas con discapacidad, la educación deberá atender lo dispuesto en la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad."

**"Artículo 50.** Para cumplir con los fines de la educación especial, la autoridad educativa estatal deberá ampliar gradualmente este servicio a todos los niveles de educación básica, asignando a cada escuela donde exista la necesidad, un equipo interdisciplinario conformado entre otros por maestros y maestras especialistas, psicólogos y psicólogas, así como, trabajadores y trabajadoras sociales que apoyen el proceso de integración escolar, así como la identificación y atención de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales."

**"Artículo 51.** Los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales deberán ser atendidos de manera adecuada a sus propias condiciones con equidad social incluyente y con perspectiva de género con el fin de promover la satisfacción de sus necesidades de aprendizaje. Además, se establecerán mecanismos que favorezcan su movilidad escolar con base en los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y



realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

### I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En la sentencia se decidió declarar la invalidez del decreto mencionado, en virtud de que vulnera el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para arribar a esa conclusión, el Tribunal Pleno sostuvo que el contenido del decreto impugnado sí impacta de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, pues su objeto es sentar las bases para la educación de las personas con discapacidad de manera central, así como delimitar la forma en que se impartirá esa educación en aras de identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje de las personas. Así, resultaba claro la exigibilidad en torno a la realización de una consulta a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención señalada, de acuerdo con el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte.

Asimismo, se precisó que el hecho de que las normas antes señaladas contemplaban dos tipos distintos de educación especial: la que se imparte a las personas con algún grado de discapacidad y la que se imparte a personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y con talento extraordinario; la regulación

---

certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como media superior y superior en el ámbito de su competencia."

"**Artículo 87.** En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas y de educación física con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de estudio aplicables. ..."

"**Artículo 93.** ..."

"VII. Asistir a las juntas de información convocadas por la escuela, así como participar en los programas encaminados a la mejor atención y apoyo a los educandos;

"VIII. Abstenerse, por cualquier medio, de interrumpir o impedir el servicio educativo en los planteles; y  
"IX. Fomentar en sus hijas, hijos, pupilas o pupilos la cultura física, la práctica del deporte y la buena alimentación."



sobre educación especial involucra, en forma inescindible, tanto los derechos y educación de las personas con discapacidad como de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y con talento extraordinario, de manera que no era posible segmentar su estudio.

Durante el procedimiento legislativo de reforma de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León no se llevó a cabo la consulta a personas con discapacidad. Por ende, las reformas y adiciones vulneraron en forma directa el artículo 4.3 de la Convención respectiva.

## **II. Consideraciones que robustecen el estándar en materia de consulta previa a personas con discapacidad**

El fallo toma como parte de la línea jurisprudencial aplicable al presente caso lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, sentencia en la que se recogieron 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.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.<sup>2</sup> Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>3</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>4</sup> así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>5</sup> me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, sostuve que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

<sup>2</sup> Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, que forma parte esencial de la línea jurisprudencial en materia de consulta a personas con discapacidad que se incluye en el presente caso, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, se añadió la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su Observación General Número 7, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>6</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>7</sup> así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>8</sup> 1/2017,<sup>9</sup> 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>10</sup> 212/2020,<sup>11</sup> 18/2021,<sup>12</sup> 240/2020,<sup>13</sup> 38/2021<sup>14</sup> y 168/2021,<sup>15</sup> considero 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, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

<sup>6</sup> Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>8</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>10</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>12</sup> Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.

<sup>15</sup> Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.



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, en los términos siguientes:

### **"Artículo 3**

#### **"Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"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 vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad 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, incluyendo el principio 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.



Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 29/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 505, con número de registro digital: 30956.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 2022.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de catorce de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 48/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León que regulan el uso de cubrebocas como medida durante una emergencia sanitaria en la entidad federativa.

En el considerando séptimo de la sentencia, se realizó el estudio de fondo del asunto y en el segundo tema del apartado B de dicho considerando, el Pleno determinó declarar la invalidez de la porción normativa "*y con discapacidad intelectual*", prevista en el artículo 129 Bis, segundo párrafo, de la Ley Estatal impugnada, al haberse vulnerado el derecho a la consulta previa que ordena el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Presento este voto pues, si bien coincido plenamente con el sentido de la resolución y sus consideraciones, estimo necesario expresar las razones adicionales que me llevaron a votar por la invalidez de la referida porción normativa, las cuales desarrollo a continuación.



En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer las razones del voto concurrente.

## I. Criterio mayoritario

A partir de la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado sobre consulta previa a las personas con discapacidad a través de múltiples asuntos,<sup>1</sup> el Pleno consideró que la porción normativa "*y con discapacidad intelectual*" contenida en el artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León<sup>2</sup> impactaba de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, debido a que la norma excluía a aquellas con discapacidad intelectual de cualquier sanción por no usar cubrebocas durante una emergencia sanitaria declarada por la autoridad sanitaria, por lo que existía la obligación ineludible de realizar una consulta previa en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A saber, las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 resuelta el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, 41/2018 y su acumulada 42/2018 resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte y 212/2020 resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, entre otras.

<sup>2</sup> **Ley Estatal de Salud de Nuevo León.**

**"Artículo 129 Bis.** Durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente, provocada por una enfermedad contagiosa, la autoridad sanitaria podrá declarar obligatorio el uso del cubreboca para todas las personas, excepto para los menores de 2 años, y permanecerá vigente hasta que la misma autoridad declare oficialmente su conclusión.

"Las personas de 2 a 18 años de edad **y con discapacidad intelectual** no serán sujetos de sanción, pero la falta de uso del cubreboca será responsabilidad de los padres de familia, tutores, representantes legales o de quienes tengan a su cargo su guarda, custodia o cuidado.

"El uso del cubreboca será obligatorio en vías y espacios públicos o de uso común, en el interior de establecimientos ya sean de comercio, industria o servicios, centros de trabajo de cualquier ramo, centros comerciales, así como para usuarios, operadores y conductores de los servicios de transporte público o privado de pasajeros o de carga, previa determinación y aprobación de los respectivos lineamientos por parte de la secretaría.

"La violación a los preceptos de este artículo previo apercibimiento, será sancionada administrativamente por la autoridad sanitaria del estado con auxilio o por medio de la fuerza pública y por los Municipios en forma concurrente en términos de esta ley y los reglamentos municipales.

"Las autoridades del Estado y de los Municipios se coordinarán a efecto de hacer cumplir las determinaciones de este artículo y demás que establece esta ley y en su caso sancionar su infracción y la correspondiente establecida en los reglamentos municipales."

<sup>3</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

**"Artículo 4.**

"Obligaciones generales.

"...

"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



Sin embargo, el Pleno advirtió que del procedimiento legislativo respectivo se desprendería que no se había cumplido con la obligación de llevar a cabo dicha consulta, por lo que declaró la invalidez de la citada porción normativa.

## II. Razones del voto concurrente

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, estimo necesario, por un lado, destacar la importancia de la consulta previa a personas con discapacidad en el caso concreto; y, por otro, como lo he sostenido de manera reiterada en diversos precedentes, me parece que el estándar de análisis respecto de dicha consulta pudo haberse robustecido aún más con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En primer término, considero que tratándose del diseño e implementación de medidas en un contexto de emergencia sanitaria –como el referido por la norma impugnada–, **la participación de las personas con discapacidad es de suma relevancia**, en tanto que permite su visibilización y garantiza que se tomen en cuenta las necesidades particulares de este grupo en situaciones extraordinarias que pueden hacerlos más vulnerables.

En efecto, con motivo de la pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), diversos organismos internacionales han emitido resoluciones, declaraciones, informes y guías prácticas –*softlaw*–, en los que se ha recalcado la importancia de asegurar la participación de las personas con discapacidad en la implementación de este tipo de medidas, tales como los siguientes:

En la Resolución No. 1/2020, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se recomendó a los Estados Parte: "77. Asegurar la participación de personas con discapacidad en el diseño, implementación y monitoreo de las medidas adoptadas frente a la pandemia del COVID-19."<sup>4</sup>

---

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."

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *RESOLUCIÓN NO. 1/2020 PANDEMIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS*, p. 21. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>



En la Declaración Conjunta: Personas con Discapacidad y COVID-19 del presidente del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la enviada especial del secretario general de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad, se indicó que: "Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones representativas, sean consultadas e involucradas activamente en la planificación, implementación y monitoreo de las medidas de prevención y contención de COVID-19."<sup>5</sup>

En el Informe de políticas: Respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, señaló: "Las personas con discapacidad tienen derecho a participar plena y efectivamente en las decisiones que afectan su vida. Son una población diversa y no homogénea que posee un conocimiento único y una experiencia vivida de la discapacidad que otros no tienen. La consulta estrecha y la participación activa de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas en todas las etapas, desde la planificación y el diseño hasta la implementación y el monitoreo, es clave para garantizar una respuesta inclusiva."<sup>6</sup>

En la Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el COVID-19 en las Américas, la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la Organización de los Estados Americanos, señaló: "Antes, durante y después de las emergencias, los Estados deben mantener consultas y colaboración estrechas con las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad de la región, quienes deben participar activamente en todo el proceso de propuesta, diseño, aprobación y monitoreo de las respuestas y soluciones en políticas públicas ante las crisis."<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Presidente del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en representación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la enviada especial del secretario general de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad. DECLARACIÓN CONJUNTA: PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y COVID-19, p.2. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2020/04/Declaración-Conjunta-Personas-con-Discapacidad-COVID19.pdf>

<sup>6</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. INFORME DE POLÍTICAS: RESPUESTA INCLUSIVA DE LA DISCAPACIDAD ANTE LA COVID-19, p. 9. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/UN-sg-policy-brief-on-persons-with-disabilities-final.pdf>

<sup>7</sup> Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la Organización de los Estados Americanos. GUÍA PRÁCTICA DE RESPUESTAS INCLUSIVAS Y CON ENFOQUE DE DERECHOS ANTE EL COVID-19 EN LAS AMÉRICAS, p. 36. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/OEA-GUIA-SPA.pdf>



En el caso, la porción normativa "*y con discapacidad intelectual*", prevista en el artículo 129 Bis, segundo párrafo, de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, tiene por efecto que, ante la implementación obligatoria de la medida consistente en el uso del cubrebocas derivada de una emergencia sanitaria, **las personas con discapacidad intelectual queden exceptuadas de las sanciones, mas no de la obligación de cumplir con tal medida.**

De tal modo, **todas las personas con discapacidad quedan sujetas a la obligación de usar el cubrebocas**, lo que evidencia que **no se tomaron en cuenta sus necesidades particulares**, como podría ser el hecho de que existen discapacidades que hacen que el uso del cubrebocas no sea posible o resulte riesgoso.

Por tanto, es claro que tal porción normativa incide directamente en los derechos e intereses de las personas con discapacidad y, en este sentido, tal como señala la sentencia, debió llevarse a cabo una consulta previa.

Ahora bien, en cuanto al estándar de análisis respecto de la consulta previa a personas con discapacidad, como lo he sostenido de manera reiterada en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>8</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014<sup>9</sup> así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>10</sup> 1/2017,<sup>11</sup> 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>12</sup> 212/2020,<sup>13</sup> 18/2021,<sup>14</sup> 240/2020,<sup>15</sup> 38/2021<sup>16</sup> y 168/2021,<sup>17</sup> considero 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, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

<sup>8</sup> Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>10</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>12</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>13</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>15</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

<sup>16</sup> Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.

<sup>17</sup> Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.



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;

"..."

### **"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.



Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, pero por razones adicionales, relacionadas con el contexto de emergencias sanitarias y en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 48/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de octubre de 2022 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 443, con número de registro digital: 31013.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2022.

### **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto Número 258, por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno y, por extensión, la del Decreto Número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis de la misma ley, publicado el primero de abril de dos mil veintidós, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del decreto impugnado, así como de su extensión al decreto de reforma, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.



En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

### 1. Fallo mayoritario.

En la sentencia se declara la invalidez del Decreto Número 258 que expedía la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, y se extiende al Decreto Número 45 que adicionó el artículo 42 Bis a dicha ley, pues el Congreso Local no realizó ninguna consulta a las personas con discapacidad de manera previa a la emisión del decreto que se dirigía específica y de forma integral a las personas con discapacidad, por lo cual no cumplió con los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>1</sup> la Observación No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

En efecto, dicho decreto contenía en su totalidad normas exclusivas y específicas que regulan los intereses y derechos de las personas con discapacidad, siendo susceptible de incidir en sus intereses y/o esfera jurídica, por lo que la obligación de consultarles resultaba ineludible.

A su vez, este Tribunal Pleno decidió extender la invalidez al Decreto Número 45 que adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México,<sup>2</sup> pues al formar parte de la ley que fue declarada inválida, no podría subsistir y tener vigencia un artículo de forma aislada.

---

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de veintiuno 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>2</sup> **Decreto Número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.**

"**Artículo 42 Bis.** Los edificios e instalaciones públicas deberán contar con señalizaciones en lenguaje braille, las cuales deberán incluir la denominación de la institución o unidad administrativa, el nombre de la persona titular de la misma, sus atribuciones y funciones, la dirección, y los números y correos electrónicos de contacto.

"Si el edificio contara con más dependencias dentro del mismo, cada una deberá contar con los mismos datos de identificación en la entrada de cada una de ellas."



## 2. Razones del voto concurrente.

Coincido con la invalidez del Decreto Número 258, que expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas, así como en la extensión de invalidez al Decreto Número 45.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.<sup>3</sup> Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>4</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>5</sup> así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>6</sup> me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la relatora especial de los derechos de las personas con discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la unión interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

<sup>3</sup> Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>7</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>8</sup> así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>9</sup> 1/2017,<sup>10</sup> 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>11</sup> 212/2020,<sup>12</sup> 18/2021<sup>13</sup> y 240/2020,<sup>14</sup> considero 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, es decir: el **principio de 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:

"...

<sup>7</sup> Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>8</sup> Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>10</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>12</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>14</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



"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.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 84/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 409, con número de registro digital: 30978.

## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



## **56/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CUSIHUIRIACHI, ESTADO DE CHIHUAHUA.**

En sesiones celebradas el veinte, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 56/2020, promovida por el Municipio de Cusiuhiriachi, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

### **I. Fallo mayoritario**

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

### **II. Razones de disenso**

Si bien en la sesión del veinticuatro de enero voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en sesión, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba cons-



titucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la Presa "La Boquilla", serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y **la ley definirá** las bases, apoyos y modalidades para **el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación** de la Federación, las entidades federativas y **los Municipios**, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."



Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

En todo caso la Constitución General,<sup>1</sup> exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,<sup>2</sup> que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Muni-

---

<sup>1</sup> **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce.** "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

<sup>2</sup> **Constitución General**

"Artículo 27, párrafo sexto: En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, ..."



cipio actor en la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,<sup>3</sup> este Alto Tribunal únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General<sup>4</sup> y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

### <sup>3</sup> Constitución General

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

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

### <sup>4</sup> Constitución General

"Artículo 4o.

(Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*", que se reclaman es constitucional, pues

de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de linderero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."



implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las órdenes de disposición del agua de la presa, pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2864, con número de registro digital: 30697.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2012, SOBRE LÍMITES TERRITORIALES.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió el conflicto de límites citado al rubro, en donde se fijó la línea limítrofe que dividiría los Estados de Chiapas y Oaxaca; y, se ordenó a los Congresos de las referidas entidades federativas, para que en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación de los puntos resolutivos, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas.

En la referida resolución, se determinó que la línea limítrofe que debe regir entre los Estados de Oaxaca y Chiapas partirá de sur a norte e iniciará en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, en dirección noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo noreste hasta el Cerro de los Martínez, de conformidad con las coordenadas identificadas para estos rasgos que se señalan en la resolución.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de la metodología de estudio; y, particularmente de ciertas consideraciones contenidas en los considerandos III (precisión de la litis), IV (oportunidad) y VIII (estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas).



## I. Precisión de la litis.

En primer lugar, de manera muy respetuosa, no comparto el hecho de que el Tribunal Pleno haya excluido de la litis el acto generador del presente conflicto de límites; esto es, el Decreto 008.

De ahí que no participo de la idea de reducir el estudio del asunto, únicamente, a la línea divisoria entre los Estados de Chiapas y Oaxaca. Me queda claro que la "*controversia sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas*", así denominada por el artículo 46, segundo párrafo, de la Constitución Federal tiene una finalidad distinta de las controversias constitucionales previstas en el diverso 105, fracción I, del propio ordenamiento.

Aun así, considero que, cuando menos, una vez hecha la declaratoria de límites, sería procedente analizar la validez del acto en donde se sustenta la procedencia del conflicto limítrofe. Es decir, una vez que el Tribunal Pleno haya fijado la línea divisoria entre los Estados de Chiapas y Oaxaca, se tendría que analizar la validez del Decreto 008 y su anexo técnico, por el cual se creó el Municipio de Belisario Domínguez. De hecho, considero de manera muy respetuosa, que la decisión adoptada adolece de cierta incongruencia, por un lado, dejar fuera de estudio el referido Decreto; pero por otro, sí hacer un pronunciamiento sobre la creación del Municipio de Belisario Domínguez.

No dejo de advertir que existen distintas reclamaciones en las que la Primera Sala, ha determinado que resulta incompatible ejercer en un mismo escrito las dos vertientes de una controversia constitucional que aquí son relevantes, la de límites y la de un conflicto competencial; no obstante, más allá de que no participé en las votaciones de dichos precedentes, creo que podría encontrarse una consideración que permita concluir que cuando el conflicto de límites surge por un acto o norma determinada, ello sí debe ser objeto de pronunciamiento en cuanto a su validez, al menos como una consecuencia del establecimiento de límites que se adopte.

De otra forma, creo que quedaría fuera de análisis específico y pronunciamiento el acto que detonó el conflicto de límites; y no me queda claro cómo y cuándo podría cuestionarse dicho acto a partir de un procedimiento o vía distinta.

En su caso, estaríamos obligando a que los actores promovieran por un lado un conflicto; y, por otro, en escrito diverso, una controversia por conflicto competencial; y ahí vendría nuevamente la necesidad de resolver primero una, para después fallar la diversa, si es que se admite el trámite simultáneo de ambas controversias.



## II. Oportunidad.

En segundo lugar, por lo que hace al apartado de oportunidad, si bien comparto las consideraciones que se abordan en la presente resolución, considero que es importante recalcar que, por un tema de acceso a un recurso efectivo, debe considerarse oportuna la controversia.

Lo anterior, porque el veintitrés de noviembre de dos mil once se expidió el Decreto 008, por el cual se crea el Municipio de Belisario Domínguez; fecha en donde la competencia para conocer de los conflictos de límites entre entidades federativas la tenía el Senado de la República.

Posteriormente, el diecinueve de enero de dos mil doce, el Estado de Oaxaca, en lugar de acudir al Senado de la República, quien era el órgano que gozaba de la facultad para resolver los conflictos de límites, acudió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, dicha controversia constitucional, por auto de dos de febrero siguiente, fue desechada de plano por notoriamente improcedente la demanda, al considerar que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los diversos 105, fracción I, inciso d), 46 y 76, fracción XI, constitucionales, bajo la idea central de que el problema inmerso en la controversia planteada involucraba, a fin de cuentas, un conflicto de límites entre los Estados de Oaxaca y de Chiapas, respecto del que hasta ese momento no podía pronunciarse este Alto Tribunal y que, en todo caso, podía ser resuelto por el Senado de la República.

Incluso, a raíz de ese desechamiento, este Alto Tribunal remitió los autos a la Cámara de Senadores para la resolución del conflicto de límites territoriales.

Sin embargo, por reforma constitucional de once de diciembre de dos mil doce, se devolvió la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la resolución de los conflictos de límites.

Derivado de lo anterior, el Pleno del Senado emitió un acuerdo en donde: 1) con motivo de la reforma constitucional, precisó que ya no era el órgano competente para resolver los conflictos de límites territoriales; 2) dejó de existir la comisión de límites de las entidades federativas; y, 3) se instruyó al director general del Archivo Histórico en Memoria Legislativa del Senado de la Repú-



blica para que realizara el resguardo de los expedientes formados con los documentos referentes a los casos de conflictos sobre límites territoriales, considerándose como asuntos concluidos.

En virtud de ello, el Estado de Oaxaca volvió a presentar demanda de controversia constitucional ante este Alto Tribunal, el veintinueve de noviembre de dos mil doce. Precisamente, este último es el aspecto que me convence a tener por oportuna la presentación de esta controversia, porque el Senado, sin actuación o resolución alguna determinó que todos los asuntos en trámite debían considerarse concluidos; y, este aspecto es el que trasciende a un acceso efectivo para el Estado de Oaxaca a un recurso, porque, considerar extemporánea la presentación de la demanda, acarrearía un perjuicio de imposible reparación para el Estado accionante.

### **III. Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas.**

Por último, tengo las siguientes reservas sobre el proyecto aprobado:

#### **a) Principio *uti possidetis juris*.**

En primer lugar, me separo de las consideraciones que se vierten a partir del párrafo 218 del proyecto, en las que, de alguna manera, se limita la aplicación del principio *uti possidetis juris* desarrollado por la Corte Internacional de Justicia en el fallo de Burkina Faso Vs. Malí.

Considero que no puede desestimarse la evolución que históricamente han tenido los Estados de Chiapas y de Oaxaca, ni los distintos acontecimientos que han ocurrido en el Estado Mexicano, no sólo en su componente geográfico, sino también en el demográfico, sobre todo aquellos que han influido en la posesión efectiva de los territorios en cuestión por parte de la población originaria.

La doctrina en relación con este principio ha señalado que los trazados terrestres no se resuelven mediante simples líneas rectas, paralelos o meridianos, sino que requieren la definición de los vértices fronterizos más o menos definidos y respetados históricamente, en forma pacífica o inclusive mediante conflictos para llegar a un nivel consuetudinario.

Así, este principio es adecuado, porque es la vertiente aceptada por la Corte Internacional de Justicia. Además, porque brinda mayor certeza y posibilidad de



aceptación de los límites adoptados por parte de las poblaciones afectadas; en el caso, comunidades de Oaxaca y de Chiapas. Finalmente, el título jurídico de titularidad del territorio no descansa en la simple ostentación del territorio, sino en su titularidad histórica.

La resolución, por un lado, parece no descartar el principio, pero sí refiere que no puede trasladarse de manera automática, aunque finalmente se separa del mismo al concluir que, al no estar en presencia de dos Estados independientes, sino de dos entidades federativas pertenecientes a nuestra República Federal, el análisis de las pretensiones territoriales se realizará sólo en función de las reglas de conformación y estabilidad de ésta.

A mí me parece que el principio de posesión efectiva sí resulta útil y considero que debieron analizarse con mayor detalle las circunstancias que rigen actualmente en esa zona; es decir, el análisis de las comunidades que están asentadas ahí y la opinión de las personas que viven en esa región; sobre todo, porque advierto que el Cerro de los Mixes no se ubicó, y era uno de los elementos fundamentales para establecer esta línea fronteriza entre ambos Estados.

Se dice que, como se especificó este Cerro de los Mixes en aquella descripción de mil quinientos cuarenta y nueve, si hoy en día se aplicaran esa latitud en el mapa actual, ese punto estaría en el Estado de Tabasco; y, entonces, no podría servir como referencia para delimitar la frontera entre Chiapas y Oaxaca.

En este aspecto, considero que, al no existir una definición clara sobre la totalidad de la línea limítrofe, sería válido apreciar las evidencias disponibles a partir de la posesión efectiva de la tierra, considerando incluso los conflictos agrarios.

En ese enfoque, me separo de que deje de analizarse la documentación relativa a la posesión de la tierra en los territorios afectados y de la que podrían derivarse mayores elementos de juicio para concretar una solución más integral del asunto.

#### **b) Valoración de las pruebas utilizadas para resolver la controversia de límites.**

En principio, me separo de las consideraciones que desestiman la prueba pericial ofrecida por el Estado de Tabasco, en virtud de que considero que ésta sí tiene sustento técnico y puede **aportar elementos para reforzar la sentencia y algunas conclusiones derivadas del peritaje oficial.**



En relación con lo anterior, la ejecutoria estima que el perito oficial fue quien identificó adecuadamente el Cerro del Chilillo con base en un análisis histórico-geográfico y en la metodología que utilizó en contraste con la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señalando que si bien el perito ofertado por el Estado de Tabasco hizo una adecuada descripción sobre la metodología que empleó para reconocer las coordenadas del lugar, sus conclusiones se sustentaron en la presencia física que realizó a diversas zonas limítrofes, lo que podía implicar un grado de subjetividad dado los diversos vértices y características que pudiera tener el monte.

De ahí que, se toma como parámetro únicamente el dictamen oficial, concluyendo que las coordenadas serán: 16°20'27.09 N; 94°2'35.84 W. Sin embargo, el perito oficial manifestó que solamente utilizó una metodología histórica-geográfica y atendió a mapas para identificar el Cerro de Chilillo; entonces, aun cuando la sentencia le dio mayor valor al dictamen, a mi consideración, le resta confiabilidad el hecho de que no se haya constituido en el lugar, ni identificado un punto real para hacer la medición.

En este sentido, la metodología empleada por el perito oficial fue la siguiente:

"Se eligió el Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator, básicamente las zonas 14 y 15 Datum WGS84.

"En el caso de los mapas de escala pequeña (que muestran la extensión de la Capitanía de Guatemala durante La Colonia) se utilizó el sistema de coordenadas geográficas.

"Los análisis de la cartografía histórica y actual se hicieron mediante el uso de diferentes escalas geográficas (multiescalar) para lograr comparar la ubicación de los rasgos e identificar similitud o contrariedad en la localización.

"El análisis se hizo desde una perspectiva de geografía político-administrativa con un enfoque histórico. Asimismo, indica que se hizo un estudio histórico-geográfico, principalmente mediante respecto del análisis de los nombres de los lugares, la 'ponimia' y la ubicación de los nombres de los rasgos geográficos presentes en los mapas históricos con el posicionamiento en un mapa actual.

"La cartografía actual utilizada fue el Marco Geoestadístico 2019 y las cartas topográficas digitalizadas 1: 250 000, 1: 50 000 y 1: 20 000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)."



Por tanto, para la identificación de los puntos geográficos, me parece indispensable la presencia en el lugar, toda vez que al hacer el trazo a partir de los mapas y, sobre todo, al trasladar la ubicación a la actualidad, **puede que se esté haciendo un cálculo erróneo, con base en mediciones abstractas.**

Por otro lado, con relación a la pretensión del Estado de Chiapas de que el Monte de los Mixes se ubique en el actual Cerro de Zempoaltépetl, la ejecutoria sostiene que no existen elementos para delimitar este punto en los términos plateados por dicha entidad. **Asimismo, que el trazo propuesto afectaría de manera directa el territorio de Veracruz, sin que formara parte del conflicto de límites.**

Sin embargo, me parece que **el parámetro es interpretable** porque la entidad federativa manifestó que del Cerro de los Mixes debe dirigirse el lindero al Cerro Mono Pelado, pero nunca estableció que fuera en línea recta, por lo que, bien **podría considerarse que es dirigido siguiendo la línea limítrofe con Veracruz.**

"De modo que, como colofón, es inobjetable y constituye la verdad real y legal que la línea divisoria o delimitación de linderos entre los Reinos de la Nueva España y Guatemala y, por ende, entre Oaxaca y Chiapas, no son otros sino los que, tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente."

En la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al Pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro del Mono Pelado, es el punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, Don José Ángel Toledo, en 1733.

En el mismo orden de ideas, el perito oficial respecto al referido Cerro de los Mixes, siendo uno de los puntos que marcan la delimitación de los Estados conforme a su documento base, determina que no es posible de identificar. Por lo que,



conforme a algunos archivos posteriores se toma como reemplazo de este punto el Cerro de los Martínez.

De esta manera, aun cuando se reconoce la importancia del parámetro establecido en mil quinientos cuarenta y nueve entre la Nueva España y Guatemala, al delimitar el nuevo trazo entre los Estados se omite el plano original y se conecta el Cerro de la Jineta con el Cerro de los Martínez en línea recta. Teniendo como consecuencia que algunas comunidades que se encuentran dentro del trazado quedarán divididas: unas del lado de Oaxaca y otras del lado de Chiapas.

En este sentido, me genera inquietud que, en el fallo se determine la línea divisoria con base en solo la prueba pericial oficial que se basa en un título que por la fecha de emisión es impreciso, cuando en la sustanciación de la controversia, se pudo haber ordenado una prueba para conocer la evolución de las comunidades que habitan el área afectada, como su propia identidad de habitantes de Oaxaca o de Chiapas.

Además, en el fallo, se estima como innecesarias distintas documentales relacionadas con la tenencia de la tierra, como títulos o regularizaciones de propiedad, así como información doctrinal de carácter histórico o estadístico; que, si bien, comparto, no serían definitivas para la solución de un conflicto de límites territoriales, **pienso que sí podrían sumar elementos objetivos para construir una mejor decisión sobre el presente asunto, máxime que, en muchos casos, se trata de documentales públicas.**

Por tanto, el utilizar el trazo histórico como base para delimitar la línea divisoria entre los Estados, me parece adecuado; sin embargo, al no identificar todos los puntos de referencia, estimo necesario buscar en otros parámetros para restablecerla.

De ahí que, si bien me sumé al sentido de la decisión, compartiendo distintas consideraciones que el mismo contiene, lo cierto es que, por las razones expresadas, no comparto el mismo en su totalidad.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 121/2012, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo II, julio de 2022, página 1479, con número de registro digital: 30767.



## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión accionante solicitó la invalidez de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro (que establecían tipos penales relacionados con tortura, así como sus sanciones) al considerar que transgredían el derecho a la seguridad jurídica, ya que se apartaban de lo dispuesto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con lo que se generaba incertidumbre jurídica.

El Pleno resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de los preceptos bajo el argumento de que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro carecía de competencia para legislar sobre tipos penales de tortura y sus sanciones, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional** del artículo 73, fracción XXI, inciso a), que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esa materia.

### **Razón de la concurrencia**

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso del Estado de Querétaro. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Es importante no perder de vista que en la reforma constitucional de julio de dos mil quince se determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación general 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 dos mil diecisiete, de manera que, para septiembre de ese mismo año (que fue cuando en Querétaro se emitieron las normas que aquí se impugnan) el Congreso Local ya no tenía competencia para hacerlo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete y entró en vigor el día siguiente, es decir el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.



El motivo de mi concurrencia es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte consideró que el Congreso Local dejó de ser competente en julio de dos mil quince, es decir, con la reforma constitucional, y no desde junio de dos mil diecisiete, que es cuando se expidió la legislación general y que es la condición resolutive establecida por la propia Constitución.

Esta precisión, motivo de mi concurrencia en las consideraciones, tiene asidero en la lectura textual de los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional:

"**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá **expedir** la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

"**TERCERO.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación. **continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior.** Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir la "legislación general" en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en este tema.

La competencia de los Congresos Locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación general emitida por el Congreso de la Unión, en junio de dos mil diecisiete y no antes (no en julio de dos mil quince, como consideró la mayoría).

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley general entró en vigor tres meses antes de la publicación de las normas



locales impugnadas, por lo que, en atención a los artículos segundo y tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Legislatura del Estado de Querétaro ya carecía de competencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 134/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 938, con número de registro digital: 30599.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2022.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 215/2020.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el catorce de febrero de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad 215/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del segundo párrafo del artículo 27 de la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) para la Ciudad de México, que establece un acceso prioritario a niños y niñas de madres que se encuentran en ciertos supuestos de especial vulnerabilidad.

El artículo impugnado establece, en la parte conducente:

### **"Artículo 27. ...**

"Asimismo, tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos:

- "I. De madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos;
- "II. De madres víctimas de violencia intrafamiliar;
- "III. De madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales."



Al respecto, por **mayoría de nueve votos**, quienes integramos el Tribunal Pleno determinamos declarar la validez de la porción normativa transcrita.<sup>1</sup> Lo anterior porque consideramos, esencialmente, que los supuestos que prevé la norma constituyen una acción afirmativa que no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, ni el interés superior de la infancia, ya que está dirigida a contrarrestar la desventaja histórica y estructural hacia las madres.

El presente voto concurrente tiene la finalidad de explicar algunas consideraciones adicionales que me parecen relevantes en este asunto, las cuales divido para mayor claridad en tres puntos: **(i)** metodología para determinar si estamos en presencia de una acción afirmativa, **(ii)** corresponsabilidad social en el cuidado de las hijas y los hijos, y **(iii)** diferencias con el amparo en revisión 59/2016, de la Segunda Sala.

### **I. Metodología para determinar si se está en presencia de una acción afirmativa**

En primer término, la sentencia determina que el asunto requiere ser juzgado con perspectiva de género. Para ello, analiza si existen situaciones de poder, contextos de desigualdad estructural o de violencia que derivan en un desequilibrio entre las personas a las que se dirige la norma.

A partir de diversos datos estadísticos,<sup>2</sup> en la sentencia se señala que como sociedad se está muy lejos de alcanzar una verdadera igualdad de género. Destaca que la inequidad, la falta de oportunidades, la violencia, la ignorancia, la pobreza y las muertes evitables, entre otras cuestiones relevantes, siguen siendo una lamentable realidad para las mujeres. Por estas razones, se establece que es obligación del Estado implementar medidas orientadas a eliminar o reducir las desigualdades de género, socioculturales o económicas con acciones afirmativas.

Por lo tanto, de las estadísticas indicadas se muestran las desventajas que enfrentan las mujeres en los ámbitos que prevé la norma impugnada (educación, violencia y trabajo), la sentencia llega a la conclusión de que se está en presencia de una acción afirmativa en beneficio de las mujeres.

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán. Con voto concurrente, las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>2</sup> Elaborados por informes de ONU Mujeres, UNICEF, CEDAW y el Instituto Nacional de las Mujeres.



Comparto con la ejecutoria que el estudio debe realizarse desde una perspectiva de género, pues la norma está dirigida a mujeres en situación de especial vulnerabilidad. Asimismo, en cuanto a la metodología de análisis, coincido en que la norma debe estudiarse a partir de un test de razonabilidad, pues así ha sido definido en diversos precedentes en los que se ha indicado que al tratarse de acciones afirmativas éstas no deben analizarse a partir de un test de escrutinio estricto,<sup>3</sup> precisamente porque debe considerarse que su implementación es respecto de un sector históricamente en desventaja.

Coincido en que la norma analizada constituye una acción afirmativa ya que de los datos recabados, se advierte que existen impactos desproporcionados en las mujeres en virtud de las labores de cuidado que históricamente les han sido atribuidas.

Sin embargo, considero que existían argumentos adicionales que podrían haber robustecido el estudio en este apartado. En particular, me parece que la ejecutoria pudo retomar diversas consideraciones que el Pleno estableció en el amparo directo en revisión 466/2011. Si bien el análisis de dicho asunto se centró en núcleos de población ejidal, me parece que las consideraciones sobre acciones afirmativas utilizadas en el mismo podían retomarse y ajustarse al presente caso.<sup>4</sup>

En dicho precedente se indicó que las acciones afirmativas (en consonancia con el artículo 4o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer):

"Constituyen **medidas temporales de discriminación positiva** en tanto se crean a partir del reconocimiento de determinadas circunstancias que provocan un estado de desigualdad material entre ciertos grupos de personas, no únicamente por razón de género, y que se erigen con plena consciencia de que los beneficiarios de los criterios que las animan no alcanzarían los estándares de

<sup>3</sup> Amparos en revisión 1834/2004, 1207/2006, 1260/2006, 1351/2006, 1700/2006, de los que derivó la tesis "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD."

<sup>4</sup> Amparo directo en revisión 466/2011. Mayoría de 7 votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, apartándose de consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas en algunos aspectos, Pardo Rebolledo, y Silva Meza con precisiones. En contra, la Ministra Luna Ramos y los Ministros Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



otros grupos, por lo que reciben un trato preferencial en los términos y alcances que se establecen al efecto ..."<sup>5</sup>

Para efectos del presente caso, lo relevante es que se precisó que la discriminación sucede no sólo en virtud de distinciones formales, sino como producto de una asignación diferenciada de reconocimiento, inclusive al establecerse relaciones en las que una persona o grupo de ellas recibe más valor que a otra u otras.

En ese sentido, para analizar si se actualiza una acción afirmativa, la ponderación de hechos notorios es pertinente al momento de hacer el estudio de normas que establecen regímenes jurídicos diferenciados. Lo anterior, a mi juicio, involucra identificar concretamente cuáles son las medidas que buscan generar igualdad, a quiénes van dirigidas y cuáles son las motivaciones del legislador que llevaron a determinarlas.

En el caso, la norma impugnada prevé tres supuestos de acceso prioritario a los centros de cuidado: **(i)** madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; **(ii)** madres víctimas de violencia intrafamiliar, y **(iii)** madres solteras que requieran la atención de su niña o niño por motivos laborales.

Como lo mencioné, comparto plenamente los hechos notorios que se citan en la sentencia; sin embargo, en esta parte del proyecto, considero que hubiera sido sumamente relevante retomar los distintos datos estadísticos preocupantes y reveladores que aportaron las autoridades de la Ciudad de México en sus informes:

- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EN- VIPE 2019). Durante el 2018, en el 33.9 % de los hogares en México hubo al menos una víctima del delito, es decir, 11,940,281 hogares fueron víctimas, de un total de 35,196,128 hogares estimados. Para la CDMX, la cifra ascendió al 51.1 % de los hogares que tuvo al menos, una víctima, durante 2018. Se revela que en los delitos de índole sexual las mujeres se ven más vulnerables al contabilizarse 11 delitos sexuales cometidos a mujeres por cada delito contra hombres.

<sup>5</sup> Página 74 de la ejecutoria. El artículo 4 de la citada Convención reconoce "medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer ... estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato".



- Datos abiertos de la agencia de innovación digital de la Ciudad de México. Durante 2019, en el 76.12 % del delito de violencia familiar, las víctimas son las mujeres.

Además de esos datos proporcionados por las autoridades, se observan algunos otros que resultan relevantes, entre ellos:

- A nivel mundial, las niñas de entre 5 y 9 años y de entre 10 y 14 dedican en promedio al trabajo de cuidados no remunerados un 30 % y 50 % más de su tiempo, respectivamente, que los niños de la misma edad.<sup>6</sup>
- Dos tercios de los menores de entre 10 y 15 años que trabajan durante demasiadas horas (21 horas a la semana o más) son niñas; esto suele deberse a la falta de infraestructuras y servicios dedicados a los cuidados.<sup>7</sup>
- Por cada 100 niños en edad de cursar educación primaria que están sin escolarizar, hay 121 niñas que son privadas de su derecho a la educación.<sup>8</sup>
- Informe de Oxfam Internacional "Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad". Los datos demuestran que, en todo el mundo, son las mujeres quienes se ocupan de la mayor parte del trabajo de cuidados, debido a las creencias sexistas y a las identidades de género tradicionales que se les atribuyen, independientemente de su identidad sexual. Las desiguales responsabilidades en el trabajo de cuidado hacen que las niñas presenten mayores índices de abandono escolar que los niños. Estas desigualdades empiezan en la primera infancia y se mantienen durante toda la vida de las mujeres.
- Estudio diagnóstico del Derecho a la Educación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). La tasa de asistencia de las mujeres en situación de embarazo o maternidad en edad escolar obligatoria es la más baja que hay entre los distintos grupos de población.

Los datos señalados muestran los impactos desproporcionados en la vida de las mujeres a partir de las labores de cuidado que históricamente les han sido

<sup>6</sup> UNICEF (2016). Gender equality: Accelerating progress and opportunities for everyone. <https://www.unicef.org/gender/files/Harnessing-the-Power-of-Data-for-Girls-Brochure-2016-1-1.pdf>

<sup>7</sup> ONU Mujeres. (2015). El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos, pág. 45. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-2016-es.pdf?la=es&vs=0>

<sup>8</sup> UNESCO (2018). New Education Data for SDG4 and More. <http://uis.unesco.org/en/news/new-education-data-sdg-4-and-more>



atribuidas. Por ello, reitero que comparto el análisis con perspectiva de género y en que la medida analizada no es discriminatoria, sino que constituye una acción afirmativa en favor de las mujeres.

## II. Corresponsabilidad social en el cuidado de las hijas y los hijos

Este caso representaba una gran oportunidad para hacer referencia al concepto de corresponsabilidad en el cuidado de las hijas y de los hijos. Esto, no sólo en relación con la pareja, sino también en el ámbito social y, particularmente, en cuanto a la responsabilidad del Estado. Es fundamental que el Estado garantice el principio de corresponsabilidad, mediante el establecimiento de instituciones dedicadas al cuidado de niños y niñas, a fin de que las mujeres puedan tener garantizado el derecho a la igualdad sustantiva.

Respecto a este principio, destaco lo resuelto en el amparo directo en revisión 6942/2019 por la Primera Sala, en donde se aludió a lo señalado por la ONU Mujeres, la cual ha reconocido que cuando las mujeres ingresan al mercado laboral muchas veces requieren optar por algún arreglo de cuidado. Se señaló que dichos arreglos pueden tomar distintas formas, dependiendo de sus propias preferencias, y de las redes y los ingresos con los que cuentan. Los arreglos pueden ser: familiarizados, mercantilizados, comunitarios, con base en el Estado, o con base en la responsabilidad en la pareja.<sup>9</sup>

De igual forma, se refirió a la información del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual ha destacado la importancia de la corresponsabilidad social, la cual se entiende como la responsabilidad compartida entre cuatro actores principales: el Estado, el mercado laboral, la comunidad y las familias, como corresponsables de garantizar la reproducción y la provisión de bienes y servicios a la sociedad en general y, en particular, los relacionados con el derecho de las personas de satisfacer las necesidades de atención y cuidados de quienes integran los hogares.

<sup>9</sup> Sentencia emitida el 13 de enero de 2021. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña Hernández, quien anunció voto concurrente y presidenta Ríos Farjat (ponente) y los Ministros González Alcántara Carrancá, quien se reservó a formular voto concurrente, Pardo Rebolledo, quien anunció voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente (*párrafos 109 a 111*). Respecto a la corresponsabilidad de la pareja, destaca lo resuelto por la Primera Sala, en el amparo directo en revisión 392/2018, en el que se estableció que el principio de igualdad entre hombre y mujer deriva de lo que la doctrina jurídica ha denominado principio de corresponsabilidad parental, que reviste especial importancia por lo que atañe a las obligaciones de los progenitores en cuanto a la crianza y educación de los hijos e hijas (sentencia de 19 de febrero de 2020, resuelta por unanimidad de cinco votos).



En esa línea, la organización Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) en su informe "Horas Hábiles. Corresponsabilidad en la vida laboral y personal", señaló que las políticas de corresponsabilidad buscan hacer frente a las situaciones de clara desigualdad que se generan de manera desproporcionada entre hombres y mujeres en la vida productiva frente a las responsabilidades familiares y del hogar. Indicó la necesidad de conciliación no es "un problema de las mujeres", sino que compete también a las y los empleadores, al Estado y a la sociedad.

En específico, sobre el cuidado de los hijos señaló que el Estado, como garante de los derechos humanos, debe asumir sus obligaciones en dos frentes: llevar a cabo políticas y prestar apoyo para que las familias puedan cuidar a las niñas y los niños; así como hacerse cargo de la responsabilidad sobre las formas y espacios en los que se les cuida cuando las madres y padres no pueden hacerlo.

Precisamente, considero que esto se puede ver materializado mediante acciones afirmativas como la del presente caso. Aquí, las medidas legislativas analizadas tienden a cumplir dos objetivos: por un lado, la implementación de políticas públicas para el cumplimiento del principio de corresponsabilidad del Estado en materia de cuidados y, por otro lado, contribuir a lograr la igualdad entre hombres y mujeres, al posibilitar que mujeres que están en especial situación de vulnerabilidad puedan contar con la posibilidad de lograr el cuidado de sus hijos e hijas, mientras ellas pueden seguir desarrollándose en el ámbito académico y laboral o cuando viven situaciones de violencia familiar.

Es necesario resaltar que de ninguna manera esta medida, que prioriza el acceso de hijos e hijas de mujeres en ciertos supuestos de vulnerabilidad, implica una negativa de acceso para la descendencia de los hombres. Esta prioridad se justifica frente a la proporción y magnitud de las situaciones a que se refieren las fracciones impugnadas, situaciones que ilustré con las estadísticas aquí proporcionadas.

### **III. Diferencias con el amparo en revisión 59/2016, de la Segunda Sala**

Finalmente, considero que la ejecutoria debió analizar el amparo en revisión 59/2016, de la Segunda Sala. En mi opinión, ello habría abonado a brindar mayor certidumbre del criterio que adoptó el Tribunal Pleno.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Amparo en revisión 59/2016. Sentencia de 29 de junio de 2016. Resuelta por mayoría de cuatro votos de la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Pérez Dayán. El Ministro Franco González Salas emitió su voto en contra. El Ministro Medina Mora I., emitió su voto con reservas.



En dicho precedente se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social que establecían que el servicio de guardería era exclusivo para las mujeres trabajadoras aseguradas, y sólo de forma extraordinaria se prestaría a hombres.

La Segunda Sala realizó un análisis con perspectiva de género, e indicó que la diferencia de trato "atenta contra la igualdad de derechos que debe regir para toda persona, independientemente de su sexo, además de que obstaculiza a los padres trabajadores a gozar del servicio de igualdad de derechos que la mujer trabajadora, colocándolos en una situación de desventaja". Señaló que dicha distinción es injustificada y discriminatoria, en la medida en que en términos del artículo 4o. constitucional, el hombre y la mujer son iguales ante la ley.

Precisó que lo anterior se acentúa al advertir que dicho trato diferenciado deriva de la asignación a la mujer del rol de cuidado de los hijos, por el solo hecho de serlo, lo que implica un estereotipo de género; esto, es, la preconcepción de que es a la mujer a la que corresponde la responsabilidad de crianza, la atención y el cuidado de los hijos, sin considerar que ésta es una responsabilidad compartida de los padres, que deben participar en igual medida.

Me parece que, respecto a ese asunto, se pueden destacar las siguientes diferencias:

#### Supuestos de diferenciación

En dicho precedente los supuestos que preveían los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, eran que la mujer tenía el acceso exclusivo del servicio de guardería, y sólo en supuestos excepcionales, el hombre podía tener acceso. En cambio, en el presente asunto la norma impugnada **no niega** el acceso a los hijos e hijas de hombres, sino que prevé un acceso prioritario.

Asimismo, en dicho asunto las personas que podían acceder eran "*las mujeres*"; mientras que en este asunto el acceso prioritario es para **las hijas e hijos** de las mujeres que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad que encuadre en las fracciones analizadas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> "Tendrán prioridad para la admisión en los CACI las hijas e hijos: (i) de madres entre 12 y 22 años, 11 meses de edad, que comprueben estar inscritas en los niveles básico, medio superior o superior del sistema educativo nacional y que por asistir a la escuela no puedan proporcionar la atención y cuidados necesarios a sus hijas e hijos; (ii) de madres víctimas de violencia intrafamiliar, y (iii) de madres solteras que requieran atención de su niña o niño por motivos laborales."



Acceso a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como derecho laboral

En dicho precedente se analizó el acceso a las guarderías del IMSS, el cual es un derecho laboral reconocido en el artículo 123, fracción XXIX,<sup>12</sup> constitucional. El numeral 205 de la Ley del Seguro Social dispone el derecho a la prestación de los servicios de guardería para sus hijas e hijos, durante las horas de su jornada de trabajo.

El presente caso es distinto porque el acceso a los CACI, no está supeditado a contar con registro en el IMSS, sino que fue concebido para atender a personas preferentemente en zonas de alta y muy alta marginación de la Ciudad de México (artículo 5 Bis de la ley impugnada).

Presupuesto

Otro aspecto diferenciado entre el precedente mencionado y el presente caso es el tema presupuestario. El artículo 5o. de la ley impugnada prevé que existen tres tipos de centros: **(i)** públicos; **(ii)** privados, y **(iii)** comunitarios.

Los públicos son los creados, financiados y administrados por el gobierno de la Ciudad de México o sus instituciones; los privados son los creados, financiados y administrados por particulares, excepto los que reciban subsidios o apoyos del Gobierno Federal, y los comunitarios son los órganos político-administrativos y/o personas físicas o morales que participan en el financiamiento o establecimiento de centros que proporcionan diversos servicios de cuidado y atención a la infancia.

Debe tomarse en cuenta que el acceso a este servicio en los casos en los centros públicos en algunos casos es gratuito (artículo 27, último párrafo, de la ley), y dado el impacto presupuestal que tendría dicha medida, se busca que estos centros de cuidado se localicen en zonas de alta y muy alta marginación de la ciudad. Asimismo, tomando en consideración dicha circunstancia, se establece preferencia a aquellas familias que se encuentren en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, que estén encabezadas por madres solteras que

<sup>12</sup> **Artículo 123, fracción XXIX.** "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."



por motivos laborales requieran la atención de sus hijas e hijos, o que sufran un entorno de violencia intrafamiliar.

Adicionalmente, en los centros privados y comunitarios se establece que éstos procurarán otorgar descuentos en las cuotas y costos desde un cincuenta por ciento hasta un cien por ciento a por lo menos el cinco por ciento de su matrícula, a aquellos usuarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad de acuerdo con los lineamientos que al efecto emita el Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia (artículo 5 Ter de la ley impugnada). Esto pretende contribuir a que, aquellas familias que por algún motivo no encuentren cupo en un centro gratuito, se les pueda dar el servicio en uno privado garantizando la atención que requiere la niña o el niño.

A diferencia de los CACI, en el caso de las guarderías del IMSS, como se trata de un derecho laboral, parte de este servicio se financia de las aportaciones de las personas trabajadoras.

En ese sentido, el análisis del sistema de preferencias adquiere una tesitura diferenciada, pues no debe perderse de vista que el Estado debe cumplir con sus obligaciones de acuerdo con los recursos disponibles. Por ello, si los recursos son limitados, el sistema de preferencia podría considerarse como justificado, como acontece en el presente caso.

\*\*\*

A mi parecer, las anteriores consideraciones hubieran podido robustecer la ejecutoria emitida en la presente acción de inconstitucionalidad.

Por lo demás, comparto la constitucionalidad de la norma. Reitero que, en efecto, la norma hace una distinción, pero no en favor de *todo* el género femenino, de suerte que no podría hablarse de que el género masculino se vea afectado. El artículo impugnado no privilegia a todas las mujeres, y ése es su mérito. Yo misma, siendo mujer, no gozaría de un trato prioritario en los CACI.

Este artículo 27 de la ley que regula el funcionamiento de estos centros permite acciones focalizadas para realmente incidir en las familias de las mujeres en especial desventaja. Pone el reflector, para permitir un trato prioritario, en la niña de trece años que abandona la escuela para cuidar a su bebé, la que sufre violencia intrafamiliar y no tiene quién se lo cuide, la que quiere trabajar y tampoco encuentra con quién dejarlo. ¿Qué madre quiere que su hijo vea que la maltratan o la golpean, que crezca acostumbrado a la violencia? Estoy convencida que eso es lo último que una madre desea.



A esas mujeres y a esas familias se las suele dejar a su suerte, invisibles a partir muchas veces de los estereotipos: como son madres, que ellas cuiden a sus hijos, sin importar los peligros del entorno ni las carencias, ni siquiera los sueños y las ilusiones. Cuando hablamos del embarazo adolescente, por ejemplo, ¿qué imagen viene a la mente? ¿La de un niño encargándose de un bebé? No, suele ser la imagen de una niña sola con un bebé. Ella, la que incluso por décadas era quien debía abandonar sus sueños de progreso y libertad porque no era razonable "arruinar el futuro" de un hombre en ciernes "sólo por un desliz". Esos son los estereotipos que hay que romper y sólo se rompen con muchas acciones afirmativas que vayan corrigiendo estas situaciones tan profundamente desiguales.

La norma tiene el acierto de extraer situaciones de la realidad marginada para tratar de superarlas. El Estado debe volcarse para solucionarlas porque están plenamente identificadas e impiden la verdadera igualdad entre hombres y mujeres y, además, estancan el crecimiento de México. ¿Cuánto crecería el producto interno bruto si todas las mujeres que quieren trabajar formalmente lo logran, si todas las que anhelan estudiar lo hicieran?

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 215/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 153, con número de registro digital: 30557.

La tesis aislada de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." citada en este voto, aparece publicada con la clave 2a. LXXXV/2008 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, con número de registro digital: 169490.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



La Comisión solicitó la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México,<sup>1</sup> que establecía dos supuestos en los que integrantes de las brigadas de protección animal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México podían ingresar a un lugar cerrado, sin autorización judicial previa, al considerar que el Poder Legislativo Local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

El Tribunal Pleno declaró, por unanimidad de once votos, la invalidez del citado artículo bajo el argumento de que el Congreso de la Ciudad de México carecía de competencia para legislar sobre materia procedimental 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.<sup>2</sup>

### **Razón de la concurrencia**

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia y que es la falta de competencia del Congreso de la

<sup>1</sup> Adicionado mediante Decreto Número 495, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

"Artículo 10 Bis. Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades: ...

"II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones: ...

"i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del capítulo IV 'Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos', del Código Penal para el Distrito Federal; o

"II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

"En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante. ..."

<sup>2</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir:

"a) a b) ...

"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 ... ."



Ciudad de México. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia los Congresos Locales para regular esta cuestión.

En esta cuestión existen tres fechas importantes que necesitan ser debidamente tomadas en cuenta. En primer término, tenemos que existió una reforma constitucional en octubre de 2013 donde se determinó que la materia procedimental penal se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión y que entraría en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016, y que hasta tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados y de la Ciudad de México en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única entró en vigor a nivel nacional en junio de 2016, de manera que, para diciembre de 2020, que fue cuando en la Ciudad de México se emitió la norma que aquí se impugna, el Congreso Local ya no tenía competencia para hacerlo. La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte considera que el Congreso Local dejó de ser competente en octubre de 2013, es decir, con la reforma constitucional, y no desde que entró en vigor la legislación única, 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, que establece:

"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 materia procedimental penal, mientras tal legislación no entrara en vigor, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de las entidades federativas en este tema.



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 2016, y no antes.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley única entró en vigor antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, en atención al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia procedimental penal, el Congreso de la Ciudad de México carecía ya de competencia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 766, con número de registro digital: 30702.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2022.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2012.**

En la sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional por conflictos de límites territoriales promovida por el Estado de Oaxaca, quien demandó la fijación de la línea limítrofe entre esa entidad federativa y el Estado de Chiapas, así como la invalidez de diversos actos y normas.

En lo que aquí interesa, el Tribunal Pleno reflexionó sobre qué puede constituir la materia de una controversia constitucional por conflicto de límites territoriales. Es decir, determinar si reviste una naturaleza desarticulada de las posibilidades de impugnación, que de manera ordinaria se pueden hacer valer como violaciones en una controversia constitucional sobre todo tipo de actos u omisiones. Por mayoría de seis votos, incluido el de la suscrita,<sup>1</sup> el Tribunal Pleno

<sup>1</sup> También votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



sostuvo que la litis debía circunscribirse a fijar el límite territorial entre las dos entidades federativas en conflicto y, por tal circunstancia, había que excluir de su análisis cualquier otro acto, omisión o norma.

Para arribar a dicha conclusión, la sentencia desarrolla que las controversias sobre límites previstas en el artículo 46<sup>2</sup> constitucional tienen una finalidad distinta de las controversias constitucionales reconocidas en el diverso 105, fracción I, del propio ordenamiento, en tanto que estas últimas tienen como objetivo dirimir un conflicto de competencias entre los entes a que se refiere el propio numeral a través de la declaratoria de invalidez de los actos concretos o normas generales que den lugar a dicho conflicto. Por su parte, las controversias por conflictos de límites tienen como finalidad primordial obtener una declaración de pertenencia sobre una franja territorial determinada, por lo que este tipo de procedimientos no tiene alcances anulatorios, sino meramente declarativos y constitutivos de pertenencia territorial.<sup>3</sup>

En la sesión respectiva, me manifesté a favor de la fijación de la litis, pero por razones diferentes a las sostenidas en la sentencia, pues como expongo en el presente voto concurrente, no coincido con una categorización de "tipos" de controversias constitucionales, como si por una parte tuviéramos aquellas propias del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País; y por otra, las que abordan aspectos de conflictos limítrofes.

### **Razones que sustentan el voto concurrente.**

El presente asunto se desarrolló en un contexto procesal complicado, pues inició hace más de 10 años, en el dos mil doce, y durante una década la compe-

<sup>2</sup> **Artículo 46.** Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."

<sup>3</sup> Estas consideraciones fueron desarrolladas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación 10/2014-CA derivado de la controversia constitucional 21/2014 y resuelto el once de junio de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



tencia para resolver conflictos limítrofes mudó del Senado de la República, quien fue titular de dicha facultad de 2005 a 2012, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello es importante tener claro el contexto particularísimo en el que se desenvuelve la controversia constitucional y que me inclina a adoptar una postura *pro actione* para resolver en definitiva el problema planteado, pero sin alterar los pilares básicos de la seguridad jurídica en relación con aspectos que, en mi opinión, constituyen cosa juzgada.

Como antecedente, tenemos una primera controversia constitucional 5/2012, promovida por el Estado de Oaxaca el diecinueve de enero de dos mil doce, en la que impugnó diversos actos, entre ellos, el Decreto 008 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso de Chiapas, mediante el cual se creó dentro de territorio oaxaqueño, fuente de la afectación alegada, el Municipio denominado Belisario Domínguez.

Esa controversia se desechó por el Ministro instructor mediante proveído de dos de febrero de dos mil doce, porque conforme al artículo 46, segundo párrafo, de la Constitución Política del País, vigente en esa época, la competencia para resolver conflictos sobre límites territoriales correspondía al Senado de la República.

En el trámite de aquella controversia constitucional, el Ministro instructor requirió al Estado de Oaxaca para que informara si existía algún convenio con el Estado de Chiapas, pláticas conciliatorias o algún planteamiento ante el Senado. Al desahogarlo, el Estado de Oaxaca manifestó que no, e incluso, indicó textualmente **"que desde su demanda afirmó que la controversia no obedecía a un conflicto sobre límites territoriales"**. Esta manifestación expresa del Estado actor fue desestimada, pues en el acuerdo de trámite correspondiente se determinó desear el asunto porque de la demanda se advertía que la litis **sí se refería a un conflicto de límites territoriales**.

En contra del desechamiento, el Estado de Oaxaca interpuso un recurso de reclamación, el cual fue radicado con el número 7/2012-CA. Se resolvió el dos de mayo de dos mil doce por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el sentido de confirmar el desechamiento<sup>4</sup>, pues conforme a las normas constitucionales vigentes en esa época, **la competencia para conocer conflictos sobre límites territoriales era del Senado de la República**.

<sup>4</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Sergio A. Valls Hernández.



En este sentido, se consideró que como bien lo había sostenido el Ministro instructor, la litis del asunto **sí se había sustentado en un conflicto de esa naturaleza**. En la resolución del recurso de reclamación, también se decidió que para arribar a dicha determinación no eran obstáculo los diversos argumentos formulados por el Estado de Oaxaca, entre ellos, que no hubo una consulta a las comunidades indígenas previo a la emisión del Decreto 008 (precisamente el de creación de Municipio); que existía base normativa sobre los límites, y que se realizó una interpretación directa de los preceptos constitucionales que prevén la competencia del Senado, pues el origen y litis principal planteada en ese caso **consistía en resolver el mencionado conflicto de límites territoriales**.

Todos esos temas adicionales antes mencionados y que se hicieron valer por el Estado de Oaxaca, podrían haber sido, inclusive, materia de una controversia constitucional en estricto sentido,<sup>5</sup> al atribuirse a un acto concreto consistente en la creación del Municipio de Belisario Domínguez. Sin embargo, desde aquel entonces fueron descartados al fijar la litis en aquella primera controversia constitucional circunscribiendo la problemática a un **conflicto de límites territoriales**.

Entonces tenemos una primera controversia constitucional desechada por incompetencia, donde no obstante se hicieron valer cuestiones en contra del acto de origen, esto es, el Decreto de creación del Municipio, esta Suprema Corte dejó claro en sentencia que la litis de la impugnación del Estado de Oaxaca era en realidad un **conflicto de límites**.

En virtud de lo anterior, se remitieron a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,<sup>6</sup> el original de la demanda, sus anexos y copias certificadas de las demás constancias de autos, así como un cuaderno de copias certificadas del anexo técnico del nuevo Municipio de Belisario Domínguez. Sin embargo, el Senado no resolvió nada, sino que archivó el conflicto, en virtud de la reforma constitucional de quince de octubre de dos mil doce,<sup>7</sup> precisamente, por la cual la

<sup>5</sup> Me refiero a las controversias constitucionales por invasión a esferas competenciales regidas estrictamente por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no a las controversias por conflictos de límites territoriales regidas por el diverso 46 constitucional.

<sup>6</sup> Mediante oficio 2814/2012, de fecha catorce de agosto de dos mil doce.

<sup>7</sup> Los artículos quedaron de la siguiente manera:

**"Artículo 46.** Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de



competencia para resolver los conflictos de límites regresó a este Alto Tribunal.<sup>8</sup>

Cuando la competencia para resolver los conflictos de límites regresó a la Suprema Corte, en virtud de la reforma constitucional, el Estado de Oaxaca presenta esta controversia constitucional (121/2012). Insistió en sus argumentos iniciales y enfatizó otros sobre la afectación a su territorio. Esta circunstancia obligó a este Alto Tribunal a darle entrada a la presente controversia constitucional, sobre la base de considerar que fue a partir de la reforma que atribuyó la competencia a esta Suprema Corte para resolver estos asuntos, que el Estado de Oaxaca estuvo en posibilidad de acceder a un mecanismo de control constitucional para la defensa de su afectación territorial.

En este contexto, coincido en que la fijación de la litis en este caso concreto y dadas las peculiaridades derivadas de la secuela procesal, **se cñiera a resolver únicamente el problema relativo a la determinación sobre una declaración de pertenencia sobre una franja territorial determinada**. Esto es así porque todos los demás actos impugnados ya habían sido intentados en una controversia constitucional previa y desestimados por esta Suprema Corte (cuando la suscrita no integraba parte del Tribunal Pleno) para delimitar el problema a un tema de límites territoriales.

Así, mi concurrencia radica en que la fijación de la litis fue correcta, aunque por consideraciones distintas sustentadas en un principio de seguridad jurídica, pues **existe cosa juzgada en relación con lo que podía y no podía ser**

---

alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."

"**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

"XI. Se deroga."

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

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

<sup>8</sup> El once de diciembre de dos mil doce con fundamento en lo dispuesto por los artículos 231.1 y 275.2 del Reglamento del Senado de la República y mediante un acuerdo sometido a consideración por su Mesa Directiva en el que se determinó que con motivo de la reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce, ya no era un órgano competente para resolver los conflictos entre los Estados sobre límites territoriales y, como consecuencia de lo anterior, en la integración de las Comisiones de la LXII Legislatura dejó de existir la Comisión de Límites de las entidades federativas, creada ex profeso para atender estos asuntos.



**materia de análisis en el caso concreto.** Incluso se habían tenido como actos destacados aquellos impugnados originalmente por el Estado de Oaxaca en la controversia 5/2012, al sostenerse que la problemática debía entenderse como un "conflicto de límites puro". Esto ya lo había resuelto la Suprema Corte en sentencia, tan es así que, en el precedente citado, derivado de la misma problemática, se destacó la manifestación expresa del Estado de Oaxaca de "no querer plantear un conflicto limítrofe", y fue precisamente ello lo que permitió desestimar su pretensión en aquel momento y dejar firme el desechamiento impugnado en el recurso de reclamación correspondiente.

Ahora, a diferencia de estos actos que quedaron excluidos, en virtud de constituir cosa juzgada en relación con la fijación de la litis, la posibilidad de analizar exclusivamente el conflicto limítrofe subsistió, aun de manera desvinculada del decreto de creación municipal, por las particularidades procesales que alternaron la competencia para resolver la alegada afectación entre el Senado y esta Suprema Corte. Como se adelantó, a partir de la reforma se habilitó la posibilidad de que el Estado de Oaxaca accediera a un mecanismo jurisdiccional de control constitucional para la defensa de su territorio.

No obstante, esto no significa, desde mi perspectiva, que en las controversias constitucionales en las que se plantee un problema "limítrofe", éste **deba desarticularse de otros actos o normas que pudieran haberle dado origen o que de alguna manera deriven o se encuentren relacionados con dicha problemática**, como lo pudiera ser el decreto de creación. Al final de cuentas, se trata de una controversia constitucional en la que, con fundamento en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País, es posible combatir la constitucionalidad de actos, normas u omisiones entre diversos órganos de gobierno.

En este caso, ni siquiera a través del principio *pro actione* se podría ampliar la litis a otros actos cuya impugnación ya había sido intentada en una controversia constitucional anterior. Dicho principio sólo puede operar sobre la defensa del conflicto limítrofe propiamente y a partir de las particularidades del caso, en el que la competencia para resolver el conflicto se exportó institucionalmente de un poder del Estado a otro durante su tramitación.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 121/2012, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo II, julio de 2022, página 1479, con número de registro digital: 30767.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Cusiuhiriachi, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "Antecedentes"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.*

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquellos sean convocados a las sesiones respectivas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:



En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B, consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II, del artículo 21, de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio

---

**"Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

"a) El director general de "la comisión", quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;

"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de "la comisión", quien sólo contará con voz, y

"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.

"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, "la comisión" promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;

"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y

"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales y de los **Ayuntamientos**, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**

"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."



actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.<sup>2</sup> Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente **al inciso A del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes**.

---

<sup>2</sup> En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, por eso se advierte de su parte conducente:

"...

"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008**, en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y ..."



Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la CONAGUA, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos."

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el



veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Bombilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobrepasarse en términos de los artículos 19, fracción V, y 20 fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Bombilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia acta número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promotor, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.



Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincido– sólo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley general de aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2864, con número de registro digital: 30697.

## **VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.**

El Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante el Decreto 495, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, porque invadió la competencia del Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al facultar expresamente a las brigadas de vigilancia animal integradas por elementos de policía para ingresar a cualquier lugar cerrado sin orden judicial cuando exista flagrancia.

En sesión expresé que compartía el sentido del proyecto; sin embargo, formularía un voto concurrente para apartarme del análisis de procedencia y las razones por las que se declaró la invalidez del precepto impugnado.



De igual forma, emitiré un voto particular para expresar que disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos.

### Razones del voto concurrente

De manera oficiosa se establece que si bien mediante un decreto<sup>1</sup> posterior al impugnado, el Congreso de la Ciudad de México reformó la norma controvertida con el objeto de **modificar la nomenclatura de los numerales del inciso "i)", de romanos a arábigos, así como ajustar su referencia en el párrafo segundo;** tal reforma no implicó un cambio en su sentido normativo que impidiera su análisis en la presente acción de inconstitucionalidad.

Respetuosamente no comparto esas consideraciones, pues a mi juicio, basta la modificación de la norma a través del proceso legislativo para que se trate de un nuevo acto para efectos de su impugnación a través del medio de control constitucional.

En ese tenor, se pasó inadvertido que ese aspecto está íntimamente relacionado con la causa de improcedencia relativa a la **cesación de efectos** prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la ley reglamentaria,<sup>2</sup> por lo que debió ser desestimada, pues con independencia de que el inciso i) del precepto impugnado fue reformado por decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, al ser de **naturaleza penal**, no procede sobreeser en el presente asunto, ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que estén sujetas a un proceso penal.

Ahora bien, como lo expresé en sesión, difiero de las consideraciones de la ejecutoria sobre el análisis del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, por las razones siguientes:

<sup>1</sup> Decreto 605, publicado en la Gaceta Oficial el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>2</sup> 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 sobreesimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad".



Dicho precepto faculta expresamente a las brigadas de vigilancia animal integradas por elementos de policía para ingresar a cualquier lugar cerrado sin orden judicial cuando exista flagrancia respecto de dos supuestos específicos:

1. Se cometan delitos relacionados con actos de maltrato o crueldad en contra de animales previstos en el Código Penal para la Ciudad de México; y,
2. Los elementos de seguridad cuenten con el consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

Para este último supuesto, el precepto impugnado remite expresamente al artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone que la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes ante el órgano jurisdiccional; a dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla (sic); y, los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante.

En materia penal, registrar cualquier lugar cerrado por elementos de policía sin contar con la orden judicial correspondiente, **constituye un acto de investigación de los ilícitos penales**, lo que indudablemente guarda relación con uno de los ejes rectores que integran el procedimiento penal acusatorio, compuesto por la **investigación**, el procesamiento y la sanción de los delitos.

En el primer supuesto previsto por la norma impugnada [Artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), numeral I], consistente en el allanamiento con motivo de la flagrancia delictiva, **no se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales**; en tanto que, el segundo supuesto [Artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), numeral II], constituye la reiteración de la fracción II del numeral 290 de la aludida legislación procesal.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Artículo 290. **Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial**

Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

"I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o

"II. **Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.**

"En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.

"Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante".



Efectivamente, el ingreso de la autoridad a un lugar cerrado sin autorización judicial está previsto de forma excepcional en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **únicamente bajo las siguientes hipótesis:**

1. Cuando sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.
2. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

Como puede advertirse, el referido numeral 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no contempla el supuesto relativo al ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando se actualiza la flagrancia delictiva, ya que la fracción I de ese precepto sólo autoriza el ingreso cuando la autoridad deba repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.

Por tal motivo, **difiero** de la afirmación que realiza el proyecto en el párrafo 51, en el sentido de que: *"Una comparación del Código Nacional de Procedimientos Penales y la norma impugnada, revela que esta última efectivamente regula aspectos vinculados con el procedimiento penal pues prevé la manera en que la policía, que es un sujeto del proceso penal, debe reaccionar cuando en ejercicio de sus atribuciones se encuentra frente a un evento de flagrancia delictiva, llegando incluso al extremo de regular la manera en que puede ingresar a un domicilio sin autorización judicial, aspectos que el Congreso Federal ya incluyó en el código que expidió en ejercicio de su facultad exclusiva de legislar en materia procedimental penal en todo el país"*.

Ciertamente, de la lectura a los párrafos 51 y 52 del proyecto, se aprecia que al analizar la iniciativa de ley para adicionar el inciso "I" a la fracción II, del artículo 10 Bis, la propuesta advirtió que la intención del legislador local fue crear una figura procesal para enfrentar un problema de la realidad social que, desde su óptica, ameritaba que los elementos de las brigadas de protección animal, como parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, **contaran con mayores atribuciones que las ya existentes en el orden jurídico nacional** para impedir o hacer cesar el maltrato animal al interior de un domicilio sin orden judicial.

Ello pone de manifiesto que el legislador local diseñó una forma distinta a la ya contemplada por el ordenamiento procesal nacional para ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial, esto es, cuando se actualiza la flagrancia delictiva.



Entonces, desde mi perspectiva, el Poder Legislativo de la Ciudad de México fue más allá de los supuestos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales, para estimar válida la intromisión del domicilio sin orden judicial, ya que el primer supuesto del precepto impugnado escapa a los regulados por el ordenamiento procesal.

Por ende, me aparto de las consideraciones del proyecto respecto a que tal hipótesis normativa ya se encontraba regulada en el ordenamiento adjetivo y, por esa razón, el legislador local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en virtud de que el ordenamiento nacional ni siquiera contempla tal supuesto de excepción para ingresar a un inmueble.

Máxime que la intromisión de la autoridad a un domicilio sin orden judicial cuando es motivada por la comisión de un delito en flagrancia es una figura procesal que se extrae de la interpretación directa del artículo 16 de la Constitución Federal, tal como lo realizó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes criterios (contradicción de tesis 75/2004-PS y amparo directo en revisión 3244/2016):<sup>4</sup>

Tesis: 1a./J. 21/2007

"INTROMISIÓN DE LA AUTORIDAD EN UN DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL. EFICACIA DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS Y DE LAS PRUEBAS OBTENIDAS, CUANDO ES MOTIVADA POR LA COMISIÓN DE UN DELITO EN FLAGRANCIA. Si bien, la diligencia de cateo prevista en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional presupone la comisión de un delito, la existencia de una investigación ministerial y la probabilidad de que en el domicilio que se registrará se encuentra el sujeto activo o los objetos relacionados con el ilícito; ello no sucede en todos los casos, **pues tratándose de flagrante delito, con fundamento en que la demora puede hacer ilusoria la investigación del delito y la aplicación de las penas, la autoridad policial no requiere necesariamente orden de cateo para introducirse en el domicilio particular en el que se está ejecutando el delito, ya que en ese caso, el propio artículo 16 constitucional señala expresamente una excepción al respecto al permitir a cualquier particular, y con mayor razón a la autoridad, detener al indiciado, además de que el Estado –como garante de los bienes de la sociedad– debe actuar de inmediato en casos de flagrancia;** por lo que en esas condiciones, los medios de prueba obtenidos como consecuencia de la

<sup>4</sup> En este asunto voté en contra, ya que estimé que era improcedente el recurso extraordinario.



intromisión de la autoridad a un domicilio sin contar con orden de cateo, motivada por la comisión de un delito en flagrancia, tienen eficacia probatoria, ya que al tratarse de hipótesis distintas, a efecto de determinar su valor probatorio, no se aplican las mismas reglas que tratándose de un cateo precedido por una investigación ministerial. Así, las pruebas que se obtengan a partir de un cateo que no cumpla con los requisitos establecidos en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional, carecen de eficacia probatoria, ello con independencia de la responsabilidad en que las autoridades que irrumpen en el domicilio pudieran incurrir; en cambio, las probanzas que se obtengan como consecuencia del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia tienen eficacia probatoria, aun cuando no exista orden de cateo. Debiendo precisarse que tratándose del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia, ésta debe contar con datos ciertos o válidos que motiven la intromisión al domicilio sin orden de cateo, los cuales deben aportarse en el proceso en caso de consignarse la averiguación correspondiente a efecto de que el Juez tenga elementos que le permitan llegar a la convicción de que efectivamente se trató de flagrancia, pues de no acreditarse tal situación, las pruebas recabadas durante dicha intromisión, carecen de eficacia probatoria".

Tesis: 1a. CCCXXVIII/2018 (10a.)

"INTROMISIÓN DE LA AUTORIDAD EN UN DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL. SUPUESTOS CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDOS EN CASO DE FLAGRANCIA. La inviolabilidad del domicilio, reconocida en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, numeral 2, y 11, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituye una manifestación del derecho a la intimidad, entendido como la protección del ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares. Ahora bien, dicho derecho no es absoluto, pero al existir una expectativa de privacidad legítima que justifica su tutela, la intromisión domiciliaria debe analizarse bajo un escrutinio estricto, partiendo de la base de que su ejecución requiere, como regla, una autorización judicial previa, en la que se motiven la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la injerencia. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2004-PS, determinó que es constitucionalmente válida la intromisión al domicilio sin una orden judicial previa cuando se actualiza la flagrancia delictiva; sin embargo, es de total relevancia que los operadores jurídicos analicen esta figura jurídica a la luz del actual artículo 16 de la Constitución Federal. Así, sólo será constitucionalmente válida la intromisión aludida cuando: **a) se irrumpa en el lugar al**



**momento en que en su interior se esté cometiendo un delito, por lo que quien irrumpe debe tener datos ciertos, derivados de una percepción directa, que permitan considerar, razonablemente, la posible comisión de una conducta delictiva; o, b) cuando después de ejecutado el injusto en un sitio diverso, el sujeto activo es perseguido inmediatamente hasta ahí, es decir, la intrusión debe derivar de la persecución inmediata y continua del presunto responsable.** En ambas hipótesis, lo determinante debe ser la urgencia del caso, de modo que la intervención se torne inaplazable, ya sea para evitar la consumación de un ilícito, hacer cesar sus efectos o impedir la huida de quien aparece como responsable".

Estimo que la propuesta debió distinguir que el acto de investigación que implique el ingreso a un lugar cerrado sin autorización judicial por actualizarse la flagrancia delictiva conforme lo autoriza la primera hipótesis del precepto impugnado, es un aspecto procesal que fue más allá de los supuestos que expresamente regula el Código Nacional de Procedimientos Penales.

De tal manera que, de forma indebida, **la Legislatura Local introdujo una figura procesal ajena a las contempladas taxativamente por el ordenamiento adjetivo nacional.**

Así, el legislador local al incorporar el allanamiento por flagrancia delictiva sin orden judicial (no previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales), invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, ya que esa figura corresponde a uno de los objetos de la materia procedimental penal (investigación), con independencia de que no haya sido contemplada de forma expresa en el ordenamiento procesal nacional.

No obstante que la propuesta arribó a la conclusión de que la norma impugnada invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, en sus párrafos 62 a 69 analiza si los supuestos normativos que contempla dicha disposición participan de cuestiones **complementarias** de la legislación procesal nacional u **orgánicas** sobre la estructura del Gobierno de la Ciudad de México.

A mi juicio, tal examen era innecesario, pues es evidente que las hipótesis que se invalidan regulan aspectos procesales en materia penal, sin que de su simple lectura pueda advertirse que prevean temas orgánicos o complementarios para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Idéntica consideración amerita lo plasmado en el párrafo 72, ya que el proyecto pretende justificar la invalidez decretada bajo el argumento de que no se desconoce la legítima preocupación del legislador de la Ciudad de México



para proteger de manera más adecuada a los animales frente al maltrato, así como lo beneficiosa y plausible que pudiera ser la norma impugnada.

Estimo respetuosamente que tales consideraciones se apartan del contexto constitucional y de las razones por las que la norma impugnada se invalida.

### **Razones del voto particular**

Al momento de establecer los efectos de la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, la propuesta precisó que correspondería a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

Como lo manifesté en la sesión, disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos. Me explico.

Los artículos 105 constitucional y 45 de su ley reglamentaria establecen:

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

" ...

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

" ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

" ... "

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Considero que esas disposiciones deben ser leídas conforme al principio de seguridad jurídica. Este principio entraña exigencias de certeza y previsibilidad de



las decisiones, necesarias para preservar otros principios como los de igualdad de trato y autonomía personal.

Esas exigencias se traducen en casos como el presente, entre otras cosas, en la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita un criterio que unifique los efectos retroactivos de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, para evitar que los operadores jurídicos tomen decisiones contradictorias o incompatibles y, en consecuencia, que el sistema judicial dé un trato desigual a casos semejantes y se produzcan violaciones a la autonomía personal de los afectados por el sistema penal.

Esto es, las normas citadas deben interpretarse en el sentido de que, en los casos de normas penales en que una declaratoria de inconstitucionalidad conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos a la sentencia, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificar suficientemente en su fallo qué efectos retroactivos deben dar los operadores jurídicos a la declaratoria de invalidez, de manera congruente con los principios generales y la legislación aplicable; sin que sea dable dejar a la discrecionalidad de cada operador jurídico decidir los efectos que podrían derivar de esa declaratoria para los casos de su conocimiento.

No es óbice que la acción de inconstitucionalidad sea un medio de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales, en la que no se analizan actos concretos de aplicación, puesto que, en primer lugar, es la propia Constitución y la ley reglamentaria de su artículo 105, quienes facultan a la Suprema Corte para imprimir efectos retroactivos cuando declare la invalidez de normas generales de naturaleza penal; y en segundo, el hecho de que la Suprema Corte especifique los efectos retroactivos que los operadores jurídicos deben dar a la declaratoria de invalidez, no implica que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos concretos de aplicación, sino que la especificación de los efectos se hace a través de la identificación de clases de casos o situaciones genéricas en las que, cuando ocurran (si ocurren), deberán actualizarse determinados efectos en los casos concretos de que se trate.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 7/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 766, con número de registro digital: 30702.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2022.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.<sup>1</sup> Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo<sup>2</sup> y décimo.<sup>3</sup> Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del Gobierno Municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre

<sup>1</sup> Considerando décimo tercero: "*La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver*".

<sup>2</sup> Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado A "*Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada)*".

<sup>3</sup> Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado B "*La previsión relativa al área libre complementaria viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada)*".



complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.<sup>4</sup> El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa el marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

### **I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.<sup>5</sup> El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las

<sup>4</sup> Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado C "*La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada).*"

<sup>5</sup> "Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10–diez días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;



solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, retificaciones y parcelaciones.<sup>6</sup> El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.<sup>7</sup>

"IV. Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 –quince– días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 –cuarenta– días hábiles; y

"IX. Municipalización: 10 –diez– días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

<sup>6</sup> "Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, retificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150 –ciento cincuenta– días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>7</sup> "Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5 –cinco– días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;



Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los reglamentos de zonificación y uso de suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisibles es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

## **II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada**

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.<sup>8</sup> En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

<sup>8</sup>IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y

"X. Licencia de uso de edificación: 10 –diez– días hábiles."

<sup>8</sup> Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal:



manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urba-

"I. Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 % –treinta– por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 % –treinta– por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"El otro 40 % –cuarenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

"II. Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % –cuarenta– por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento;

"V. Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;

"VI. Conjuntos urbanos multifamiliares unifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.



nizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cam-

"El 60 %—sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %—cuarenta— por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

"VII. Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 % —diecisiete— por ciento del área vendible o 22 —veintidós— metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 % —sesenta— por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % —cuarenta— por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

"VIII. Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % —siete— por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;

"IX. Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % —quince— por ciento del área total del predio a desarrollar;

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte del fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % —diecisiete— por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 —cinco mil— metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 —cinco mil— metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 —tres— meses; y se diferirá esta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

"XI. Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % —siete— por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y

"XII. Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 % —diecisiete— por ciento del área vendible, o 22 —veintidós— metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 % —diecisiete— por ciento del área libre de afectaciones, o 22 —veintidós— metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.



bio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria –ALC– podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria –ALC– no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo–COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde –CAAV–; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas.

"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la Autoridad Municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.

"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.

"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."



urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

### III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local

El artículo 250, fracción I,<sup>9</sup> pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general<sup>10</sup> para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

<sup>9</sup> Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

<sup>10</sup> Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1066, con número de registro digital: 30974.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018.**

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada.<sup>1</sup> Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo<sup>2</sup> y décimo.<sup>3</sup> Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

<sup>1</sup> Considerando décimo tercero "*La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.*"

<sup>2</sup> Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas provisiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado A "*Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada).*"

<sup>3</sup> Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas provisiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado B "*La previsión relativa al "área libre*



el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del Gobierno Municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.<sup>4</sup> El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa del marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio del fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

### **I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309, de la ley reclamada**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de

---

*complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada)."*

<sup>4</sup> Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado C "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada)."



suelo.<sup>5</sup> El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.<sup>6</sup> El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> **Artículo 259.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

**II.** Lineamientos generales de diseño urbano: 10 –diez– días hábiles;

**III.** Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;

**IV.** Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

**V.** Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

**VI.** Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

**VII.** Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 –quince– días hábiles;

**VIII.** Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 –cuarenta– días hábiles; y,

**IX.** Municipalización: 10 –diez– días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

<sup>6</sup> **Artículo 305.** Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150 –ciento cincuenta– días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>7</sup> **Artículo 309.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

**II.** Fijación de lineamientos: 5 –cinco– días hábiles;

**III.** Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

**IV.** Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;



Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los reglamentos de zonificación y uso de suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisibles es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

## II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10 –diez– días hábiles."



Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.<sup>8</sup> En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina

<sup>8</sup> **Artículo 210.** Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal:

**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

“El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 % –treinta– por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 % –treinta– por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

“El otro 40 % –cuarenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

“En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.

“El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

“El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % –cuarenta– por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

“El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

“En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.

“El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

**III.** Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

**IV.** Fraccionamientos o parques industriales: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento;

**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;

**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.



características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40% –cuarenta– por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

**"VII.** Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40% –cuarenta– por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

**"VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % –siete– por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;

**"IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % –quince– por ciento del área total del predio a desarrollar;

**"X.** Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá esta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

**"XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % –siete– por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y,

**"XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.



Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo

---

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas.

"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.

"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.

"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."



urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

### III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local

El artículo 250, fracción I,<sup>9</sup> pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general<sup>10</sup> para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

<sup>9</sup> **"Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

<sup>10</sup> **"Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 832, con número de registro digital: 30973.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018.**

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada.<sup>1</sup> Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo<sup>2</sup> y décimo.<sup>3</sup> Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

<sup>1</sup> Considerando décimo tercero "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver."

<sup>2</sup> Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado A "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada)."

<sup>3</sup> Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado B "La previsión relativa al 'área libre complementaria' viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como



el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.<sup>4</sup> El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa el marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

### **I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada.**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trá-

---

el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada)."

<sup>4</sup> Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado C "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto y 250, fracción I, de la ley local impugnada)."



mites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.<sup>5</sup> El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.<sup>6</sup> El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al Reglamento Municipal de Construcción.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> **Artículo 259.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

**II.** Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

**III.** Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

**IV.** Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

**V.** Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

**VI.** Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

**VII.** Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quince días hábiles;

**VIII.** Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cuarenta días hábiles; y,

**IX.** Municipalización: 10-diez días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

<sup>6</sup> **Artículo 305.** Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>7</sup> **Artículo 309.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

**I.** Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

**II.** Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;



Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los Reglamentos de Zonificación y Uso de Suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisibles es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

---

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."



## II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada.

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.<sup>8</sup> En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los

<sup>8</sup> **Artículo 210.** Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal:

**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 %-treinta por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 %-treinta por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"El otro 40 %-cuarenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 %-cuarenta por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.

"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.

"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;

**III.** Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

**IV.** Fraccionamientos o parques industriales: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento;

**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;



destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

**"VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % -diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

**"VII.** Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

**"VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % -siete por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;

**"IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % -quince por ciento del área total del predio a desarrollar;

**"X.** Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % -diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá esta obligación conforme al Artículo 234 de esta ley;

**"XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 %-siete por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y,

**"XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.



Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos

---

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas.

"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la Autoridad Municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.

"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.

"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."



serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

### III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local.

El artículo 250, fracción I,<sup>9</sup> pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general<sup>10</sup> para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas"

<sup>9</sup> **Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

<sup>10</sup> **Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



resulta válida, pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30972.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MONTERREY, ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

### **I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B)**

#### **a) Fallo mayoritario**

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo



Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>1</sup> De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales**, analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

**<sup>1</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 52.** El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal **o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación**, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"**Artículo 56.** (penúltimo párrafo)

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación**. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la Gaceta Municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley."



De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

## **b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>2</sup> establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un

<sup>2</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, ***una vez que apruebe*** el plan o programa de desarrollo urbano, y ***como requisito previo a su inscripción*** en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.<sup>3</sup> Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

## **II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C)**

### **a) Fallo mayoritario**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,<sup>4</sup> por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano,

### **<sup>3</sup> Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

### **<sup>4</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas:

"...

"**IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta** de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

### b) Razones de disenso

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como en el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,<sup>5</sup> las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbano, de centros de población o programas parciales.

<sup>5</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"...

"VII. Analizar y calificar la **congruencia y vinculación con la planeación estatal**, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos **tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal.** ..."

"**Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.** La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."



Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los Gobiernos Locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

### **III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto)**

#### **a) Fallo mayoritario**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León<sup>6</sup> generan incertidumbre

#### **<sup>6</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

**"Artículo 291.** Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

**"Artículo 304.** Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

**"Artículo 313.** Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."



e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara **fundados** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes "**estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**". En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas "**no tendrán vencimiento**"; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

## b) Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradicto-



rios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas autorizaciones se extenderá "*hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*". En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.



Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que: "[I]a modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en



cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación* las factibilidades de uso de suelo los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento**. Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que "*... en caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos –que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización– deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.*" De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1066, con número de registro digital: 30974.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2022.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

### I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B)

#### a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>1</sup> De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

#### <sup>1</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

"**Artículo 52.** El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal **o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación**, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"**Artículo 56.** (penúltimo párrafo)

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o



En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales**, analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

#### **b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>2</sup> establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la

---

programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación**. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley."

<sup>2</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, **una vez que apruebe** el plan o programa de desarrollo urbano, y **como requisito previo a su inscripción** en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia,



autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, **una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el Registro Público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.<sup>3</sup> Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

## **II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C)**

coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."

<sup>3</sup> **Constitución General.**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:  
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."



### a) Fallo mayoritario

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,<sup>4</sup> por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

### b) Razones de disenso

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como en el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,<sup>5</sup> las entidades federativas deben verificar que

<sup>4</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas:

" ...

"**IX.** El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

<sup>5</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

" ...



los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbano, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los Gobiernos Locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

### **III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto)**

#### **a) Fallo mayoritario**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desa-

---

"VII. Analizar y calificar la **congruencia y vinculación con la planeación estatal**, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos **tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal**; ..."

"**Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal**. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."



rollo Urbano para el Estado de Nuevo León<sup>6</sup> generan incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara **fundados** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación

<sup>6</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento. En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."



de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes "**estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**". En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas "**no tendrán vencimiento**"; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

## b) Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídicas y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.



En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia, autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá *"hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan"*. En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad



volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídicas.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que "[l]a modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación".

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación*, las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento**. Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que *en caso de que una nueva legislación o reforma*



*modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos –que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización– deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.* De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídicas dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 832, con número de registro digital: 30973.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, respetuosamente difiero en relación con algunos puntos, como desarrollo a continuación.

### **I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B).**

#### **a) Fallo mayoritario.**



En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>1</sup> De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la coherencia de sus Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales**, analizar la apropiada congruencia de los Pro-

**<sup>1</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

**"Artículo 52.** El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de Planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal **o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación**, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

**"Artículo 56.** (penúltimo párrafo)

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el Plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los Planes o Programa de Desarrollo Urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación**. Para la validez y obligatoriedad de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley."



gramas Municipales de Desarrollo Urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

#### **b) Razones de disenso.**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En efecto, el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>2</sup> establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su Programa de Desarrollo Urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la Secretaría Estatal analizará la congruencia de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano "antes de ser aprobados" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federa-

<sup>2</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, **una vez que apruebe** el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, y **como requisito previo a su inscripción** en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



ción, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.<sup>3</sup> Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

## **II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C).**

### **a) Fallo mayoritario.**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,<sup>4</sup> por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general de la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se

### **<sup>3</sup> Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

### **<sup>4</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas:

"...

"IX. El **cumplimiento del procedimiento para la consulta** de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y a verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los Programas de Desarrollo Urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

#### b) Razones de disenso.

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,<sup>5</sup> las entidades federativas deben verificar que los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la **planeación estatal como federal**. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el

<sup>5</sup> **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"...

"VII. Analizar y calificar la **congruencia y vinculación con la planeación estatal**, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del Suelo y Destinos de Áreas y Predios, cuando éstos **tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal.**"

"**Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.** La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."



cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Por ende, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

### **III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto).**

#### **a) Fallo mayoritario.**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, encaminados a demostrar que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León<sup>6</sup> generan incer-

<sup>6</sup> **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 291.** Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"**Artículo 304.** Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"**Artículo 313.** Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento. En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de via-



tidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de la vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara **fundados** dichos conceptos de invalidez, en tanto considera que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes "**estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**". En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas "**no tendrán vencimiento**"; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

#### b) Razones de disenso.

Respetuosamente, me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de

---

lidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."



Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio; no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, se desprende que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó, en esencia, que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones, vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, estimo conveniente precisar que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que, tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas autorizaciones se extenderá "*hasta tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*". En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar



y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.

En este sentido, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello, con base en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano aplicables, Atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinita* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes, si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares en cuanto a que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones, si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y su último párrafo señala que: "*la modificación total o parcial de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.*"



Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente, dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a Planes y Programas de Desarrollo Urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que, en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación*, las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento**. Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que: "*en caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos –que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización– deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones*". De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica, dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30972.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CUSIHUIRIACHI, ESTADO DE CHIHUAHUA.**

En sesiones de veinte, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Cusihuirachi, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

### **I. Fallo mayoritario**

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de 1997. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de 2012, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales [inciso B)], se había presentado de forma oportuna.



## II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527).



Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas**, pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.<sup>2</sup>

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".<sup>3</sup> **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el 20 de abril de 2020, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el 12 de enero de 1994 y su última reforma al tuvo lugar el 25 de agosto de 2014, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de 30 días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales**, ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el 10 de diciembre de 1997, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2864, con número de registro digital: 30697.

<sup>2</sup> En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

<sup>3</sup> Páginas 4 y 5 de la demanda.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, al ser emitidos por la Legislatura Local en contravención al numeral 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, dado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura.

Al momento de establecer los efectos de la invalidez, se precisó que correspondería a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

**Razones del voto particular.** Coincidió con la invalidez decretada; sin embargo, disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos. Me explico.

Los artículos 105 constitucional y 45 de su ley reglamentaria establecen:

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

" ...

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

" ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."



"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. "

A mi juicio, esas disposiciones deben ser leídas conforme al principio de seguridad jurídica. Este principio entraña exigencias de certeza y previsibilidad de las decisiones, necesarias para preservar otros principios como los de igualdad de trato y autonomía personal.

Esas exigencias se traducen en casos como el presente, entre otras cosas, en la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita un criterio que unifique los efectos retroactivos de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, para evitar que los operadores jurídicos tomen decisiones contradictorias o incompatibles y, en consecuencia, que el sistema judicial dé un trato desigual a casos semejantes y se produzcan violaciones a la autonomía personal de los afectados por el sistema penal.

Esto es, considero que las normas citadas deben interpretarse en el sentido de que, en los casos de normas penales en que una declaratoria de inconstitucionalidad conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos a la sentencia, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificar suficientemente en su fallo qué efectos retroactivos deben dar los operadores jurídicos a la declaratoria de invalidez, de manera congruente con los principios generales y la legislación aplicable; sin que sea dable dejar a la discrecionalidad de cada operador jurídico decidir los efectos que podrían derivar de esa declaratoria para los casos de su conocimiento.

No es óbice que la acción de inconstitucionalidad sea un medio de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales, en la que no se analizan actos concretos de aplicación, puesto que, en primer lugar, es la propia Constitución y la ley reglamentaria de su artículo 105, quienes facultan a la Suprema Corte para imprimir efectos retroactivos cuando declare la invalidez de normas generales de naturaleza penal; y en segundo, el hecho de que este Alto Tribunal especifique los efectos retroactivos que los operadores jurídicos deben dar a la declaratoria de invalidez, no implica que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos concretos de aplicación, sino que la especificación de los efectos se hace a través de la identificación de clases de casos o situaciones genéricas en las que, cuando ocurran (si ocurren), deberán actualizarse determinados efectos en los casos concretos de que se trate.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 134/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 938, con número de registro digital: 30599.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2022.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2017.**

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política."



humanos. Dicho numeral dispone que la Sedatu podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del consejo nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del consejo nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una comisión de ordenamiento metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido, pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal."

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal."



Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial."

<sup>7</sup> "Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

"...



de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la ley general de asentamientos humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de

---

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"...

"La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades."

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la Sedatu únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la Sedatu sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### **III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales."**

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la Sedatu integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del consejo nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al consejo nacional, así como esperar su respuesta,

<sup>16</sup> "Artículo 16. El consejo nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;

"...

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas."



subordina al ente municipal al consejo nacional y, por ende, a la secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el consejo nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al consejo nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del consejo nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los



través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la ley general de asentamientos humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concretas de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

## **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos.**

objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno."

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "que, en todo caso, deberá ser producto de resolución judicial" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1224, con número de registro digital: 30649.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2017.

En sesión de ocho febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política."

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal."



Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*municipales*", de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del Sistema de Planeación y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal."



d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia del uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra de algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial.*"

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial."

<sup>7</sup> "Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. ...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población; ...".

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino en un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



### III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales."

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del consejo consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

<sup>16</sup> **Artículo 16.** El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades: ...

**VI.** Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

**VII.** Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; ...

**IX.** Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ...".



Particularmente, estimo que la fracción IX que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ...".



estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

## V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*", de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ...".



En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 17/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 1908, con número de registro digital: 30651.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2017.**

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de 7 votos.



En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII, y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal."

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "*El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política.*"

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "*Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal.*"

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "*Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.*"



De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una comisión de ordenamiento metropolitano. Dicha comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra de algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera:

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "*Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal*."

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "*La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial*."



(I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y Municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*".

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I, también debió haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

"...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población; ..."

<sup>8</sup> "Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>9</sup> "Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>10</sup> "Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>11</sup> "Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>12</sup> "Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos."



De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que, al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino de un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

<sup>13</sup> "Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>14</sup> "Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



En cambio, considero que la secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### **III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales"**

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales" del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

<sup>16</sup> Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"...

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;



En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a programas de acciones urbanísticas al consejo nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al consejo nacional y, por ende, a la secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del consejo consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al consejo nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del consejo nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

---

"...

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las Demarcaciones Territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ..."



#### IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revistan importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobreinclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en

<sup>17</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"..."

<sup>18</sup> "Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos."

<sup>19</sup> "Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos."



zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

#### **V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos**

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación

<sup>20</sup> Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

"...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de siete votos.



carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 18/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1450, con número de registro digital: 30646.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2017.**

En sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante "Ley General de Asentamientos Humanos") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría de los integrantes del Pleno estimó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos resulta válido. En concepto del Pleno, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo en su ámbito territorial.<sup>1</sup> La sentencia señala que el precepto se limitó a establecer los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, al tiempo que no constriñen las facultades municipales para planear dichas zonas urbanas de una manera determinada.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

<sup>2</sup> Considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política."



Asimismo, la mayoría estimó que el artículo 117 de la ley impugnada no ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos. Dicho numeral dispone que la SEDATU podrá hacer público el incumplimiento de las recomendaciones a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos. El Pleno consideró que esta facultad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y, por tanto, no implica subordinación o una injerencia arbitraria de la Federación en las facultades del Municipio, ya que las medidas correctivas se actualizan cuando no se atienden las recomendaciones realizadas.<sup>3</sup>

Una mayoría plenaria también reconoció la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*municipales*" de la ley impugnada. Dicho numeral regula las facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Pleno señaló que el Congreso de la Unión tiene la facultad de regular las facultades del Consejo Nacional en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró que las atribuciones del Consejo Nacional son de conocimiento y opinión, no de decisión. En ese sentido, la forma de integración y asignación de sus facultades forman parte del Sistema de Planeación y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

De igual manera, una mayoría de los integrantes del Pleno reconoció la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la ley en comento, que establece que la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones deberá efectuarse a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Dicha Comisión se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales. Según el mismo precepto, cada orden de gobierno participará en el ámbito de sus competencias para cumplir con los objetivos de la ley y que las comisiones tendrán la facultad de coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos. El Pleno en su mayoría estimó que dicho numeral es válido pues se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión para regular, a través de principios generales, la ordenación de los

<sup>3</sup> Considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal."

<sup>4</sup> Considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano."



asentamientos humanos con el fin de garantizar una planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas.<sup>5</sup>

Por último, la mayoría plenaria declaró la invalidez del artículo 60, únicamente en su fracción VII, en la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*". Este precepto establece que la legislación local deberá señalar los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relictificaciones, condominios, entre otras. Asimismo, el precepto indica que la misma legislación deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de obras en ejecución, las cuales deberán ser producto de resolución judicial. Dicha mayoría estimó que la porción declarada inválida transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, toda vez que subordina el ejercicio de la función municipal de autotutela administrativa a la decisión de una autoridad distinta. Se señaló que la autoridad judicial carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia del uso de suelo.<sup>6</sup>

A continuación, precisaré las razones de mi voto en contra del sentido de algunos apartados de la sentencia y a favor del sentido, pero en contra algunas consideraciones en ciertos apartados de la misma resolución. Específicamente, ahondaré en las razones que sostuve para posicionarme de la siguiente manera: (I) en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I; (II) a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones sostenidas respecto del artículo 117; (III) en contra del reconocimiento de validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "*y municipales*"; (IV) en contra del reconocimiento de validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I; y, (V) en contra de no declarar la invalidez de toda la fracción VII del artículo 60, y no sólo de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*."

### **I. Inconstitucionalidad del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

Si bien coincido con el Tribunal Pleno en que es inconstitucional el artículo 59, párrafo tercero, fracción II, en mi concepto, la fracción I también debió de

<sup>5</sup> Considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal."

<sup>6</sup> Considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial."



haberse invalidado.<sup>7</sup> A mi juicio, la ley general, al establecer que en las zonas de conservación de zonificación secundaria deberá regularse el uso de suelo mixto, transgrede las facultades municipales. Por *zonificación*, se entiende la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.<sup>8</sup> La *zonificación secundaria* se define como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.<sup>9</sup>

La Ley define el *uso de suelo* como los fines particulares a los que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.<sup>10</sup> El *uso de suelo mixto* se refiere a la integración de zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial.<sup>11</sup> Asimismo, la ley define las *zonas de conservación* como aquellas con valores históricos y culturales.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los Municipios regular, controlar y vigilar los usos de suelo que se encuentren dentro del Municipio,<sup>13</sup> así como formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de la jurisdicción municipal, en los términos previstos en los planes o programas municipales.<sup>14</sup>

En ese sentido, aun cuando la ley reclamada señale que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de pobla-

<sup>7</sup> **Artículo 59.** Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. ...

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

**I.** En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

**II.** Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población; ...".

<sup>8</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>10</sup> Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>11</sup> Artículo 52, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>13</sup> Artículo 11, fracción II, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> Artículo 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



ción ubicados en su territorio en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, lo cierto es que establece la obligación de que el uso de suelo sea de usos mixtos. Lo anterior, no permite que los Municipios puedan hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano y determinar el uso de suelo que crean conveniente.

A diferencia de lo sostenido en la sentencia, estimo que al ordenar el uso de suelos mixtos, la ley general sí constriñe a los Municipios a realizar la planeación urbana de una manera determinada, en contravención del artículo 115 constitucional. Esto es, me parece que tal contenido no consiste en un principio o base general que oriente la regulación en la materia, sino en un mandato específico y concreto sobre la regulación de suelo que necesariamente deberán implementar las autoridades municipales. De esta manera, la libertad de operación de los Municipios es nula, en tanto que deberán circunscribirse a un modelo único de ordenamiento y desarrollo territorial. Por ello, considero que el artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la ley impugnada es inconstitucional.

## II. Interpretación del artículo 117 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Si bien estoy a favor del reconocimiento de validez del artículo 117 de la ley,<sup>15</sup> parto de una interpretación distinta a la que realiza la sentencia. En mi concepto, la SEDATU únicamente puede aplicar las medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano.

En cambio, considero que la Secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este supuesto, la SEDATU sólo podría dictar recomendaciones públicas. Lo anterior, debido a que el mismo artículo 117 establece que las medidas correctivas deben haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, además, derivar de las disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>15</sup> "Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."



Al interpretar el precepto de esta manera, es decir, sobre la base de que las medidas correctivas se basan en convenios o acuerdos previos, se desprende que es respetuoso de las facultades municipales. Por un lado, hacer del conocimiento público el incumplimiento del Municipio no implica sanción alguna. Por otro lado, las medidas correctivas a las que se refiere el artículo surgen únicamente de convenios de coordinación o colaboración con los Municipios. Por tanto, se entiende que al firmar dichos convenios también asintieron a los mecanismos de cumplimiento que contienen.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas correctivas que deriven de disposiciones jurídicas aplicables, esta porción normativa implica una remisión a otras normas que no son parte de la ley impugnada y que, en su caso, deberán ser identificadas y su constitucionalidad estudiada en su oportunidad.

### **III. Inconstitucionalidad del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales."**

A diferencia de la mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno, estimo que las fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "y municipales", del artículo 16 de la ley en análisis son inconstitucionales.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es la instancia de carácter consultiva que la persona titular de la SEDATU integra y convoca de manera discrecional, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.

En mi concepto, las facultades contenidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 16 sí provocan una transgresión a la autonomía municipal. Como ya fue mencionado, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte concluyó la validez de estas disposiciones ya que las facultades del Consejo Nacional son consultivas y no vinculatorias. Sin embargo, considero que obligar al Municipio a enviar los convenios de zonas metropolitanas, los programas de creación de nuevos centros de población y los presupuestos municipales destinados a

<sup>16</sup> **"Artículo 16.** El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades: ...

**"VI.** Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

**"VII.** Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; ...

**"IX.** Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas; ...".



programas de acciones urbanísticas al Consejo Nacional, así como esperar su respuesta, subordina al ente municipal al Consejo Nacional y, por ende, a la Secretaría. Deben ser los órganos municipales o estatales competentes los que creen y revisen los convenios, programas y presupuestos respectivos.

En cambio, el artículo 16 y sus fracciones impugnadas ordenan que, con independencia de que el Municipio haya cumplido con los requisitos de la ley general o, en su caso, de la ley local de la materia, deberá contar con la opinión del Consejo Consultivo. Por tanto, la transgresión a la Constitución existe, aunque las opiniones del Consejo no sean vinculantes. Estas opiniones constituyen un requisito incompatible con las facultades municipales en materia de desarrollo urbano que establece la Constitución Federal y suponen una injerencia de la Federación en los asuntos del orden municipal.

Particularmente, estimo que la fracción IX, que señala que el Consejo Nacional opinará sobre los presupuestos municipales en la materia, es especialmente problemática. El texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece que el Municipio puede aprobar su presupuesto con base en los ingresos que fije el Congreso Local. Sin embargo, el precepto impugnado distorsiona dicha facultad al obligar al Municipio a enviar el presupuesto también al Consejo Nacional para recibir una opinión.

Por esas razones, considero que, aun cuando las facultades del Consejo Nacional sean de carácter consultivo, transgreden el principio de división de poderes, puesto que el artículo impugnado otorga atribuciones a la Federación que invaden atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **IV. Inconstitucionalidad del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos**

El artículo 36, párrafo segundo, fracción I,<sup>17</sup> de la ley en análisis establece que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará, entre otras, a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:



integrada por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate. La comisión tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Una *zona metropolitana* existe en diferentes centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.<sup>18</sup> En esa misma línea, *conurbación* hace referencia a la continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.<sup>19</sup>

En mi concepto, el artículo no especifica si se trata de zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa o aquellas que están en dos o más entidades. Estimo que la diferenciación es fundamental, puesto que la regulación de las zonas metropolitanas al interior de una sola entidad federativa corresponde a las entidades federativas, tal como lo establece el diverso 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos. En ese sentido, considero que la porción normativa "*Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo*", es inconstitucional por sobre inclusiva. En efecto, esta porción no sólo regula la intervención de la Federación en zonas urbanas que involucran dos o más entidades federativas, sino que, al no distinguir, también se refiere a las zonas metropolitanas internas que, por no involucrar dos o más entidades federativas, exceden su ámbito de atribuciones. La inconstitucionalidad del precepto impugnado también se corrobora ya que la intervención de la Federación no se limita a emitir lineamientos y directrices de carácter general para este tipo de poblaciones, sino que implica una intervención puntual de la Federación en la planeación e implementación de políticas públicas concreta de estos centros urbanos, invadiendo la esfera de facultades municipales y locales.

---

"I. Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; ...".

<sup>18</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.



## V. Inconstitucionalidad de toda la fracción VII del artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos

La mayoría de los y las integrantes del Tribunal Pleno estimó que únicamente se debía declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" de la fracción VII del artículo 60 de la ley en análisis.<sup>20</sup> Aunque coincido con las consideraciones de la sentencia, considero que toda la fracción es inválida.

En coherencia con la controversia constitucional 168/2017,<sup>21</sup> el Congreso Federal no tiene competencia para regular cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo de los Municipios. En dicho asunto el Tribunal Pleno concluyó que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal son las leyes locales las que pueden expedir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

En mi concepto, la fracción VII debió ser invalidada en su totalidad, ya que está ordenando que exista la suspensión y clausura en ciertos casos y sus consecuencias para ejecución de obras. Estos elementos corresponden al procedimiento administrativo municipal, materia en la cual la Federación carece de competencia para legislar. Así, la porción normativa "*que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial*" no sólo es inconstitucional porque transforma un acto de naturaleza administrativa en uno de naturaleza judicial, sino porque el Congreso Federal no tiene competencia para regular aspectos relacionados con el procedimiento administrativo en el nivel municipal.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2361, con número de registro digital: 30636.

<sup>20</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ...".

<sup>21</sup> Asunto resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de 7 votos.



## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>1</sup>

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

### A. Voto particular

#### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales

El Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos Local,<sup>2</sup> el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

<sup>1</sup> En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"), sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.

<sup>2</sup> "Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



En la resolución, aprobada por mayoría,<sup>3</sup> se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.<sup>4</sup> De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,<sup>5</sup> señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar con-

<sup>3</sup> El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>4</sup> **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

**"V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

**"a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>5</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

**"I.** Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento."



gruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir, respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley ge-

**"Artículo 23.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, a través de:

**"I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

**"II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

**"III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

**"IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y,

**"V.** los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



neral de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para la elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general.

## **II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras**

El Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.<sup>6</sup> Sin embargo, previamente a la resolución de la presente

<sup>6</sup> **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...



controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,<sup>7</sup> en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Monterrey. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*", 370, en la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

---

**"VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>7</sup> Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.



"**Artículo 375.** Serán sanciones administrativas:

- "I. La rescisión de convenios;
- "II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;
- "III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;
- "IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,
- "V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"**Artículo 376.** Serán sanciones **judiciales**:

- "I. La suspensión de los trabajos; y,
- "II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el diverso 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.



### III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Monterrey, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.<sup>8</sup> En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.<sup>9</sup>

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que les corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de

---

<sup>8</sup> La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

<sup>9</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia; ..."



desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.<sup>10</sup>

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia.

<sup>10</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; ...

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

#### IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Monterrey fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.<sup>11</sup> En su planteamiento el Municipio alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

<sup>11</sup> "Artículo 210. ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."



El Pleno, por mayoría,<sup>12</sup> reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Monterrey, el legislador del Estado de Nuevo León sí estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado inválido por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.<sup>13</sup>

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del

<sup>12</sup> La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

<sup>13</sup> **Artículo 57.** La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo, se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.



número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

---

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

**Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que, con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



## V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>14</sup> El Municipio de Monterrey alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.<sup>15</sup> De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 214.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

**VI.** Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

**a)** El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 –seis– meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>15</sup> Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

<sup>16</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

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



La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rijan el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

## **B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Monterrey cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que



vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso dentro el cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.<sup>17</sup> De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, vulneran la autonomía municipal en materia de zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y en la Ley General en Materia de Desarrollo Urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciuda-

---

<sup>17</sup> Respecto de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



danos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 19/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1066, con número de registro digital: 30974.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>1</sup>

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal

<sup>1</sup> En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"); sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.



Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

## A. Voto particular

### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales

El Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos local,<sup>2</sup> el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por mayoría,<sup>3</sup> se sostiene que los artículos 10, fracción II y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio, pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo

<sup>2</sup> **Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

**IX.** El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

<sup>3</sup> El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.<sup>4</sup> De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,<sup>5</sup> señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar congruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo

<sup>4</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: **a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

<sup>5</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

**I.** Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

**Artículo 23.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, a través de:

**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

**II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y,

**V.** Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."



son el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y los planes estatales) y las Normas Oficiales Mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para la elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

---

**Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



## II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras

El Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.<sup>6</sup> Sin embargo, previamente a la resolución de la presente controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,<sup>7</sup> en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de General Escobedo. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción *"mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la*

<sup>6</sup> "Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

<sup>7</sup> Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.



*solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*", 370, en la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

**"Artículo 375.** Serán sanciones administrativas:

- "I. La rescisión de convenios;
- "II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;
- "III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;
- "IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,
- "V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

**"Artículo 376.** Serán sanciones judiciales:

- "I. La suspensión de los trabajos; y,
- "II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.



Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el diverso 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y a la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa “y judiciales” del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

### **III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales**

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de General Escobedo, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.<sup>8</sup> En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la

<sup>8</sup> La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.



legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.<sup>9</sup>

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.<sup>10</sup>

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Cons-

<sup>9</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se deben prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; ...

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



titución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

#### **IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal**

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de General Escobedo fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.<sup>11</sup> En su planteamiento

<sup>11</sup> "Artículo 210. ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.



el Municipio alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió con las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,<sup>12</sup> reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de General Escobedo, el legislador del Estado de Nuevo León sí estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado inválido por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.<sup>13</sup>

---

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

<sup>12</sup> La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

<sup>13</sup> **Artículo 57.** La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales,



De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal

---

equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

**"Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que, con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

#### **V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.<sup>14</sup> El Municipio de General Escobedo alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.<sup>15</sup> De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en

<sup>14</sup> **"Artículo 214.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

**"VI.** Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

**"a)** El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 –seis– meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

<sup>15</sup> Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.



forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>16</sup>

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coin-

<sup>16</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

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



cida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

## **B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para Estado de Nuevo León establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de General Escobedo cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso dentro el cual se puede gozar del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.<sup>17</sup> De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León vulneran la autonomía municipal en materia zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamien-



tos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 832, con número de registro digital: 30973.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de noviembre de 2022.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo

<sup>17</sup> Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>1</sup>

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

## **A. Voto particular.**

### **I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los Programas de Desarrollo Urbano Municipales.**

El Municipio de García, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos Local,<sup>2</sup> el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por mayoría,<sup>3</sup> se sostiene que los artículos 10, fracción II y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal, aquél

<sup>1</sup> En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos Local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"); sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.

<sup>2</sup> "**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

**"IX.** El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.<sup>4</sup> De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,<sup>5</sup> señalan que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales deben guardar congruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

<sup>3</sup> El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>4</sup> **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

**"V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: **"a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>5</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

**"I.** Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

**"Artículo 23.** La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:



Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para la elaboración y aprobación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le

"I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"III. Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones;

"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y

"V. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

**"Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."



otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general.

## **II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras.**

El Municipio de García, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos Local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.<sup>6</sup> Sin embargo, previamente a la resolución de la presente controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017 promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,<sup>7</sup> en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese pre-

<sup>6</sup> "Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

<sup>7</sup> Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.



cepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de García. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*", 370, en la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

**"Artículo 375.** Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."



"**Artículo 376.** Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el diverso 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

### **III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales.**

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de García, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.



La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.<sup>8</sup> En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.<sup>9</sup>

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

<sup>9</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."

<sup>10</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...



Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

---

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; ...

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



#### IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal.

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de García fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.<sup>11</sup> En su planteamiento el Municipio alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,<sup>12</sup> reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Apodaca, el legislador del Estado de Nuevo León sí estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

<sup>11</sup> "Artículo 210. ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

<sup>12</sup> La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.



En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado inválido por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.<sup>13</sup>

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en

<sup>13</sup> **Artículo 57.** La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

**Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que, con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."



el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

### **V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados.**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.<sup>14</sup> El Municipio de García alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

<sup>14</sup> **"Artículo 214.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

**"VI.** Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

**"a)** El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."



Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.<sup>15</sup> De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>16</sup>

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo

<sup>15</sup> Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

<sup>16</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

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



de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rijan el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

#### **B. Voto concurrente.**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano (sic).

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de García cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso dentro del cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.<sup>17</sup> De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la

---

<sup>17</sup> Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313,



posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León vulneran la autonomía municipal en materia de zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 22/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

---

se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30972.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de noviembre de 2022.

**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

#### **REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. LA PERSONA IMPUTADA, CON EL CARÁCTER DE QUEJOSA, PUEDE INTRODUCIR VÁLIDAMENTE EN DICHO RECURSO ARGUMENTOS DIRIGIDOS A BUSCAR UN MAYOR BENEFICIO, A PESAR DE NO HABER PROMOVIDO LA REVISIÓN PRINCIPAL PARA ATACAR LA SENTENCIA QUE LE FUE FAVORABLE POR VICIOS FORMALES.**

Hechos: Una persona imputada acudió al juicio de amparo a combatir un acto que afectaba su libertad personal; obtuvo la protección constitucional por vicios formales, pero no recurrió de manera principal esa determinación para obtener un mayor beneficio, aunque sí lo hicieron el Ministerio Público y el ofendido del delito (éste como tercero interesado) con el propósito de que se revocara la sentencia protectora; sin embargo, la persona imputada sí interpuso recurso de revisión adhesiva en el que introdujo argumentos dirigidos a buscar un mayor beneficio. Al resolver el asunto, surgió la pregunta en el sentido de si era técnicamente posible analizar los planteamientos de la recurrente adhesiva dirigidos a lograr una protección mayor y absoluta.

Criterio jurídico: La persona imputada, con el carácter de quejosa, puede introducir válidamente a la revisión adhesiva argumentos dirigidos a buscar un mayor beneficio, a pesar de no haber impugnado en la revisión principal la sentencia que le fue favorable por vicios formales.

Justificación: En materia penal debe afirmarse la existencia de una excepción al criterio sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 300/2010, fallada en sesión de 28 de mayo de 2013, en la cual se sostuvo que



la revisión adhesiva sólo es apta para combatir la parte considerativa del fallo recurrido relacionado con el punto resolutivo que favorece al recurrente. Esta excepción avanza en la configuración del juicio de amparo como un recurso judicial efectivo en la reparación de violaciones a derechos humanos, depura los formalismos antes asociados con la figura de la revisión adhesiva y actualiza su alcance en función de las exigencias del principio *pro fondo*, protegido por el artículo 17 constitucional. Además, con ello se apuntala una concepción material del principio de igualdad que abandona una visión formal, únicamente preocupada por garantizar la simetría aritmética de las cargas procesales. En concordancia con una concepción material del principio de igualdad, esta excepción reconoce la irremediable vulnerabilidad con la cual las personas imputadas ingresan al terreno de juicio. Por ende, la estrategia diseñada por la defensa de una persona imputada no puede regirse por un estándar desproporcionadamente severo ni ser indiferente a lo que está en juego en la mayoría de los casos penales: la libertad misma. Resultaría inadmisibles exigir que las personas penalmente imputadas (o su defensa) impugnen, automática e indefectiblemente, cualquier resolución que les sea parcialmente favorable. Esa carga es excesiva cuando, como ocurre con frecuencia, existe un abanico de posibles estrategias de defensa igualmente razonables. Si la persona imputada y su defensa optan por no interponer un recurso, pero después lo hace su contraparte (el Ministerio Público o la víctima), es legítimo que esta nueva oportunidad procesal abra la posibilidad de reexaminar los fundamentos de lo decidido y, por tanto, que la persona inculpada esté en condiciones de cuestionar sus méritos en los términos más amplios. Así, permitir que el quejoso inculcado agregue pretensiones –en su recurso de revisión adhesiva– que van más allá de buscar la mera confirmación del amparo previamente concedido, resulta respetuoso del actual parámetro de control constitucional, que es sensible a la innegable condición de quien, como persona imputada, debe enfrentar a la maquinaria punitiva. Finalmente, cabe precisar que la decisión de entrar al estudio del fondo del asunto debe condicionarse, en todo momento, a que su resultado mejore la situación jurídica de la persona imputada, pues justamente por la posición en que se ubica, debe entenderse protegido por el principio de *non reformatio in peius*.

#### P. I/2022 (11a.)

Amparo en revisión 540/2021. Laura Morán Servín. 28 de marzo de 2022. Mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,



Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Ana Margarita Ríos Farjat y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis. Votaron por consideraciones diversas la Ministra y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Patricia del Arenal Urueta, David García Sarubbi y Jorge Vázquez Aguilera.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de tesis 300/2010 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 72, con número de registro digital: 24952.

El Tribunal Pleno, el quince de noviembre de dos mil veintidós, aprobó, con el número 1/2022 (11a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México a quince de noviembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





## 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

### **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 213/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

- En la sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 213/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto Número 217, mediante el cual se reformaron los artículos 159 y 160, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima,<sup>1</sup> publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte.

#### <sup>1</sup> Código Penal para el Estado de Colima

"**Artículo 159.** Al particular que ilegalmente prive a otro de su libertad, se le aplicará prisión de doce a dieciocho años y multa por un importe equivalente de setecientas a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

"**Artículo 160.** La pena aplicable será de quince a veinticinco años de prisión, y multa por un importe equivalente de novecientas a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Que se utilicen medios violentos o humillantes para la víctima;

"II. Que la víctima sea menor de edad, mujer embarazada o que tenga menos de seis meses de parto, o tenga más de sesenta años de edad, o carezca de capacidad para comprender el significado del hecho, o posea alguna discapacidad física, o que por cualquier circunstancia esté en situación de inferioridad física o mental respecto del agente;

"III. Que la privación de la libertad se prolongue por más de tres días;

"IV. Que la víctima sea o haya sido cónyuge, concubina, concubinario o pareja del agente activo;

"V. Que la privación de la libertad cause daños corporales al pasivo;

"VI. Que el activo pretenda mediante la privación de la libertad el reconocimiento de un derecho o el cumplimiento de una obligación de parte del pasivo;



- En el considerando sexto de la sentencia se analizó el fondo del asunto, respecto al cual, una mayoría del Pleno de esta Suprema Corte decidió que los artículos 159 y 160, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, vulneran la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución General,<sup>2</sup> dado que el legislador local reguló tipos penales y sanciones que están relacionadas con *otras formas de privación de la libertad personal*, lo cual está reservado de manera exclusiva al Congreso de la Unión, desde que se emitió la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente, pues aun cuando coincido con las razones que se expusieron para declarar la invalidez del artículo 159 del Código Penal mencionado, me parece que esas mismas consideraciones no resultaban aplicables para el caso del numeral 160, primer párrafo, de ese ordenamiento jurídico, ya que éste, en realidad prevé *diversos supuestos en materia de secuestro*, por lo que la incompetencia se genera por esta circunstancia.

Con base en dicho planteamiento, dividiré mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de las consideraciones en que descansa la declaración de invalidez del artículo 160 del Código Penal para el Estado de Colima.

### **A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Comisión accionante alegó que los artículos mencionados son inconstitucionales por contravenir los principios de seguridad jurídica y de legalidad, ya que a

<sup>1</sup>VII. Que cause daños o perjuicios a las personas relacionadas con el pasivo; o

<sup>2</sup>VIII. Que en la privación de la libertad intervengan dos o más personas."

<sup>2</sup> **Constitución General**

"**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.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios..."



partir de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de julio de dos mil quince, las Legislaturas Locales no cuentan con facultades para establecer o modificar los tipos penales y sus sanciones en relación con *otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley*, toda vez que dicha facultad pasó a ser exclusiva del Congreso de la Unión.

En esencia, el Tribunal Pleno decidió que las normas controvertidas resultaban inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin tener competencia.

Ello se debió a que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de marzo de dos mil veinte, es decir, con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente a partir del once de julio de dos mil quince. Asimismo, las reformas y adiciones al Código Penal del Estado de Colima impugnadas recaen sobre una materia que está proscrita a las Legislaturas de los Estados, pues prevén tipos penales y sanciones que se relacionan con la privación de la libertad personal, la cual se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso General.

#### **B. Motivos de disenso respecto de las consideraciones que sustentan la decisión del Tribunal Pleno**

Como anteriormente precisé, el cuatro de mayo de dos mil nueve se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión para que expidiera leyes generales que establecieran, entre otros, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro.

Posteriormente, el diez de junio de dos mil quince se volvió a reformar esa disposición constitucional para ampliar el catálogo de leyes generales, adicionando las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En ese sentido, ha sido un criterio reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte, el cual he compartido que, en función de esas reformas, la Constitución General restringe a los Congresos de los Estados emitir normas que regulen el tipo y sanciones en materia de secuestro. Así, dicha restricción constitucional se amplía para los casos de otras formas de privación de la libertad contraria a las leyes.



Esto es, como sostuve en los votos que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 34/2018<sup>3</sup> y 33/2018,<sup>4</sup> el Constituyente previó la existencia de una ley general en materia de secuestro y otra ley general referente a las otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, las cuales podrían regularse en las leyes generales ya existentes, o bien, emitir otras que las reglamenten.<sup>5</sup>

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro<sup>6</sup> desde su expedición el treinta de noviembre de dos mil diez –es decir antes de la adición de las "otras formas de privación de la libertad" al catálogo de leyes penales generales– prevé el tipo de secuestro y si bien no lo define explícitamente, precisa que se integra por una conducta prohibitiva, que constituye el elemento esencial del delito, como es el privar de la libertad a una persona.

Sin embargo, para acreditar el tipo de secuestro y, en ese sentido, diferenciarlo de otras formas de privación ilegal de la libertad, el citado numeral dispone que

<sup>3</sup> Resuelta en la sesión del tres de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>4</sup> Correspondiente a la sesión del veintisiete de abril de dos mil veinte.

<sup>5</sup> "... Es preciso advertir que con relación a las conductas que **entrañen la privación ilegal de la libertad**, el secuestro o la 'detención' por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, **tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y 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, cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad.**

"No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario **facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas...**"

<sup>6</sup> **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro**

**"Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:**

"1. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, **si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:**

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) **Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros;** o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."



la privación debe hacerse para alcanzar un fin determinado, como es: a) obtener un rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) **causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; y, d) cometer secuestro exprés, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

En ese sentido, el delito de secuestro se actualiza, cuando alguien priva de la libertad a otra persona, con el propósito –entre otros– de causar algún daño o perjuicio a la persona privada de la libertad,<sup>7</sup> agravándose su punibilidad en los supuestos establecidos en el numeral 10<sup>8</sup> de dicha ley general, como son:

<sup>7</sup> Tal como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte en el amparo directo en revisión 7313/2016, resuelto en la sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar (ponente), Pardo, Gutiérrez y Piña. En contra del voto del Ministro Cossío.

<sup>8</sup> **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro**

**"Artículo 10. Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente ley, se agravarán:**

I. De cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, **si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:**

"a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;

"b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;

"c) Que se realice con violencia;

"d) Que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra;

"e) Que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;

"f) Que la víctima sea una mujer en estado de gravidez;

II. De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, **si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:**

"a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

"b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

"c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;

"d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;

"e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

"Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten."



1) quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; 2) se realice con violencia; 3) la víctima sea menor de 18 años o mayor de 60 años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo; 4) la víctima sea una mujer en estado de gravidez; 5) el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta; y, 6) durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal.

Por otro lado, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnaron los artículos 159 y 160, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, siendo que el primero de éstos establece que se sancionará con prisión de 12 a 18 años y multa de 700 a 1500 veces el valor diario de la UMA a la persona que ilegalmente prive a otra de su libertad; mientras que el segundo, dispone una serie de tipos penales que regulan, desde mi perspectiva, supuestos relativos al delito de secuestro.

Ello se debe a que, el artículo 160 señalado dispone que se aplicará prisión de 15 a 25 años y la multa de 900 a 1500 veces el valor diario de la UMA cuando ocurran alguna de las circunstancias que ahí se enumeran, como son: 1) utilicen medios violentos o humillantes; 2) la víctima sea menor de edad, una mujer embarazada, tenga más de 70 años o sea una persona con discapacidad; 3) se prolongue más de 3 días; 4) la víctima sea o haya sido cónyuge, concubina, concubinario o pareja del agente activo; 5) cause daños corporales a la víctima; 6) se pretenda el reconocimiento de un derecho o el cumplimiento de una obligación por parte de la víctima; 7) cause daños o perjuicios a las personas relacionadas con la víctima; y, 8) intervengan dos o más personas.

Dicho lo anterior, considero que **el artículo 159 impugnado no establece, en sí mismo, un supuesto de secuestro**, conforme a lo que establece la ley general relativa, pues aun cuando penaliza la privación ilegal de la libertad, lo cierto es que no se acompaña con ninguno de los fines a que se refiere el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

En ese sentido, como se decidió en la sentencia, el Congreso de Colima carecía de competencia para reformar el artículo 159 del Código Penal de esa entidad, ya que desde el 10 de junio de 2015 se reformó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, en donde se estableció que sólo el Congreso de la Unión puede regular lo relativo a "otras formas de privación de la libertad".



Sin embargo, el artículo 160 del Código Penal Local prevé diversas modalidades o agravantes del delito de secuestro, conforme a los diversos 9 y 10 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. De tal suerte que, cuando el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece la facultad federal para establecer tipos y sanciones tratándose de "otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley", no comprende a las modalidades del secuestro que la ley general ya preveía al momento de la adición de este supuesto.

Cabe advertir que los trabajos legislativos no dan noticia a qué tipo de privación contraria a la ley quiso referir el Constituyente cuando adicionó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; sin embargo, lo que sí informan es que esa privación es diversa al secuestro y la desaparición forzada de personas.

Consecuentemente, desde mi perspectiva, el párrafo primero del artículo 160 del Código Penal para el Estado de Colima sí debía declararse inconstitucional, pero ésta deriva de que dicho Congreso Local legisló diversos supuestos en materia de secuestro, cuando carecía de competencia para ello, pues tal atribución sólo le corresponde al Congreso de la Unión, lo que llevó a cabo al expedir Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 213/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1207, con número de registro digital: 30403.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2022.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 213/2020, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.**



El Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de ocho votos,<sup>1</sup> decretar la invalidez de los artículos 159 y 160, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante decreto publicado el siete de marzo de dos mil veinte, bajo el argumento de que a partir de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, se atribuyó exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes generales respecto de otras formas de privación a la libertad, por lo que las Legislaturas Locales, desde ese momento, están impedidas para crear o modificar las normas existentes antes de la reforma que se relacionen con esa materia.

Así, el estudio de fondo concluyó en que las normas impugnadas son inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Colima las emitió sin tener competencia, debido a que el decreto combatido fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el siete de marzo de dos mil veinte, esto es, con posterioridad a la reforma del artículo 73 constitucional, por lo que las reformas y adiciones al Código Penal Local versaron sobre una materia que no se encuentra conferida al legislador local, al preverse tipos penales y sanciones relacionados con la privación a la libertad personal, la cual está reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

Posteriormente, también por mayoría de ocho votos,<sup>2</sup> los efectos quedaron aprobados estableciendo que, en los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas, al encontrarse viciados de origen, deberá, previa reposición del procedimiento, aplicarse el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

Se dijo, además, que las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Colima, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la ley reglamentaria de la materia.

<sup>1</sup> Votaron a favor las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.

<sup>2</sup> Votaron a favor las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.



Finalmente, se ordenó notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima.

En concreto, en relación con el apartado de efectos es que formulo este voto concurrente, al considerar pertinente hacer la precisión que enseguida me referiré.

Efectivamente, en el asunto que nos ocupa se cuestionaron disposiciones que establecen tipos y sanciones penales, lo cual provoca que, atendiendo a precedentes,<sup>3</sup> se haga una particular referencia en cuanto a los efectos, dando pauta a que los procedimientos que aún se encuentren en trámite, como lo señala el párrafo cuarenta y nueve de la ejecutoria,<sup>4</sup> puedan ser reconducidos a través del tipo y sanción penal de corte federal que deba de regir; sin embargo, en algunos de los asuntos se ha establecido que esto corresponde, precisamente, a los procesos penales iniciados con fundamento en normas declaradas inválidas y que aún no han concluido definitivamente.

Así, bajo la redacción aceptada por la mayoría, considero que mucho se ganaría en claridad de hacerse en el párrafo cuarenta y nueve, la precisión de que se refiere a los procesos penales que todavía no han concluido, pues lo cierto es que los que ya concluyeron se iniciaron con fundamento en normas declaradas inválidas, y si se repusiera el procedimiento sobre decisiones ya concluidas, eso sí conllevaría una violación al principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Derivado de lo expuesto, resulta conveniente la puntualización de que son los procesos penales que todavía no han concluido definitivamente, los que, al haber iniciado con base en normas declaradas inconstitucionales y encontrarse viciados de origen, deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal que prevé la ley general aplicable, dado que con ello se abona en la certeza de conocer cuál es el tipo de proceso al que refiere el mencio-

<sup>3</sup> Por ejemplo, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 34/2018, 36/2018 y 86/2019.

<sup>4</sup> Párrafo que dispone: "*En consecuencia, se determina que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas, al encontrarse viciados de origen, deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio non bis in idem*".



nado párrafo cuarenta y nueve, en el entendido de que el diverso cincuenta<sup>5</sup> puede referirse a los casos en donde los juicios ya se encuentran concluidos, supuesto éste en el que quienes resultaron favorecidos con la decisión, pueden solicitar a las autoridades respectivas, las correcciones o aclaraciones pertinentes.

Por tanto, si bien en términos generales estoy de acuerdo con los efectos aprobados por la mayoría, estimo debió quedar plasmada la precisión indicada en este voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 213/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1207, con número de registro digital: 30403.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 213/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1207, con número de registro digital: 30403.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2022.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 213/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA**

<sup>5</sup> De texto siguiente: "*Las declaratorias de invalidez de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".



## NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante el Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de marzo de dos mil veinte, al invadir la competencia que corresponde al Congreso de la Unión para legislar en materia de "otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley", con motivo de la reforma del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince.

En sesión expresé que compartía el sentido del proyecto; sin embargo, me aparté de las consideraciones por las cuales se declaró su invalidez, por las razones que expongo a continuación.

Los referidos preceptos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima,<sup>1</sup> disponen el tipo básico de **privación ilegal de la libertad**, así como sus calificativas. En otras palabras, regulan la materia de secuestro, sin que dicho tipo penal y sus agravantes puedan catalogarse como "**otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley**", como se estableció en la propuesta.

<sup>1</sup> "**Artículo 159.** Al particular que ilegalmente prive a otro de su libertad, se le aplicará prisión de doce a dieciocho años y multa por un importe equivalente de setecientos a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

"**Artículo 160.** La pena aplicable será de quince a veinticinco años de prisión, y multa por un importe equivalente de novecientos a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Que se utilicen medios violentos o humillantes para la víctima;

"II. Que la víctima sea menor de edad, mujer embarazada o que tenga menos de seis meses de parto, o tenga más de sesenta años de edad, o carezca de capacidad para comprender el significado del hecho, o posea alguna discapacidad física, o que por cualquier circunstancia esté en situación de inferioridad física o mental respecto del agente;

"III. Que la privación de la libertad se prolongue por más de tres días;

"IV. Que la víctima sea o haya sido cónyuge, concubina, concubinario o pareja del agente activo;

"V. Que la privación de la libertad cause daños corporales al pasivo;

"VI. Que el activo pretenda mediante la privación de la libertad el reconocimiento de un derecho o el cumplimiento de una obligación de parte del pasivo;

"VII. Que cause daños o perjuicios a las personas relacionadas con el pasivo; o

"VIII. Que en la privación de la libertad intervengan dos o más personas."



A mi juicio, deben declararse inconstitucionales pero en función de que el Congreso del Estado de Colima legisló en materia de secuestro, esto es, **en contraste con la reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acontecida el cinco de mayo de dos mil nueve, en la que se facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general en materia de secuestro**, a fin de regular los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, lo que aconteció con la expedición de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro el treinta de noviembre de dos mil diez, es decir, antes de la adición de las "**otras formas de privación de la libertad**" al catálogo de leyes penales generales.

En esa primigenia reforma constitucional, se contempló la existencia de una ley general en materia de secuestro; en tanto que, con motivo de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, se adicionaron otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, las cuales podrían regularse en las leyes generales ya existentes, o bien, emitirse otras que las reglamentaran, tal como se precisó en el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (origen).

Además, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,<sup>2</sup> desde su expedición el treinta de noviembre de dos mil diez, esto es, antes de la adición de "otras formas de privación de la libertad" al catálogo de leyes penales generales, preveía el tipo penal de secuestro.

Asimismo, para acreditar el tipo de secuestro y, en ese sentido, diferenciarlo de otras formas de privación ilegal de la libertad, el citado numeral prevé que la privación debe hacerse para alcanzar un fin determinado, como es: a) obtener un rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una perso-

<sup>2</sup> "Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

"I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."



na y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; y, d) cometer secuestro exprés, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

En ese tenor, el delito de secuestro y sus agravantes contemplado por los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, no guarda relación con "otras formas de privación de la libertad", sino directamente con los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro, conforme a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Tan es así que el proyecto establece como efectos de la declaratoria de invalidez la aplicación del tipo penal de secuestro regulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en caso de que los procesos penales se hayan iniciado con fundamento en las normas declaradas inválidas al encontrarse viciadas de origen.

De allí que, la incompetencia legal del Congreso del Estado de Colima para reformar tales preceptos en torno al aumento de las sanciones penales (prisión y pecuniaria), debió ser examinada a la luz de la reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acontecida el cinco de mayo de dos mil nueve, en la que se facultó en exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la ley general en la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 213/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1207, con número de registro digital: 30403.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 2022.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de noviembre de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

